

Мировое развитие. Выпуск 5.

Россия в мировой экономике и
международных отношениях

Ответственные редакторы –
к.пол.н. Ф.Г. Войтоловский; д.э.н. А.В. Кузнецов

Москва
ИМЭМО РАН
2009

УДК 339.9

327

ББК 65.5 (2 Рос)

66.4 (2 Рос)

Рос 74

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

Редакционный совет продолжающегося издания «Мировое развитие»:

*В.Р. Евстигнеев, Н.И. Иванова; Л.Г. Истягин; И.С. Королев; Н.А. Косолапов; Э.Г. Соловьев;
ответственные редакторы – Ф.Г. Войтоловский; А.В. Кузнецов.*

Рос 74

**Россия в мировой экономике и международных отношениях (Мировое развитие.
Выпуск 5) / Отв. ред.: Ф.Г. Войтоловский и А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 200 с.**

ISBN 978-5-9535-0195-8

Этот выпуск продолжающегося издания «Мировое развитие» подготовлен на основе материалов Всероссийской научной конференции, состоявшейся 28–29 октября 2008 г. в ИМЭМО РАН. В конференции приняли участие молодые специалисты в области экономики и международных отношений из ИМЭМО РАН, Института экономики РАН, Института всеобщей истории РАН, ИЕ РАН, ИСК РАН, ИЛА РАН, СОПС РАН, МГУ им. М.В. Ломоносова, МГИМО (У) МИД России, ННГУ им. Н.И. Лобачевского.

В выпуске рассматривается ряд важных проблем позиционирования России в современной системе международных экономических и политических отношений. Внимание авторов сосредоточено на системных внешних и внутренних политических и экономических условиях участия нашей страны в нарастающей международной политико-экономической конкуренции. Сборник открывается разделом, посвященным финансовым, инвестиционным и организационно-хозяйственным процессам, развивающимся в связи с дальнейшей интернационализацией российской экономики. Авторы второго раздела анализируют важнейшие политические и экономические противоречия, связанные с участием России в формировании новой системы международных отношений на постсоветском пространстве. В третьем разделе основное внимание уделено новым глобальным и региональным тенденциям, оказывающим влияние на национальную безопасность РФ, а также основам ее вовлечения в формирование режимов международной безопасности. Последний раздел посвящен изучению возможностей использования зарубежного опыта для выработки российских стратегий эффективного участия в процессах глобализации.

Издание предназначено для исследователей, преподавателей вузов, аспирантов, студентов, а также широкого круга читателей, интересующихся проблемами и перспективами участия России в глобальных экономических и политических процессах.

Russia in World Economy and International Relations / Ed. by A. Kuznetsov and F. Voitlovsky.

This issue of "Global Development" series was prepared on the basis of conference "Russia in World Economy and International Relations" which has been held in IMEMO RAS in 2008, October 28–29. It was organized by IMEMO's Association of Young Scientists which unites experts in economics and international relations at the age before 35. "Global Development" issue "Russia in World Economy and International Relations" presents articles of researchers representing various institutes of Russian Academy of Sciences, Moscow and Nizhny Novgorod State Universities and other research centers.

5-th "Global Development" issue covers various important problems of contemporary Russia's positioning in global economy and international system. Main attention was paid to the principal foreign and domestic political and economic conditions and figures of Russia's participation in intensifying international competition. The First Part of the Issue is devoted to financial, investment and organizational trends interconnected with continuing internationalization of Russian economy. Articles of the Second Part cover political and economic contradictions and conflicts, developing in the emerging post-soviet area international system. Authors of the Third Part dedicated their articles to the issues of global and regional security regimes, challenges and risks affecting Russia's national interests. The Last Part unites topics concerning international experiences of adaptation and penetration to the economic globalization trends and their possible implementations for Russia.

This issue intends for researchers, professors, post-graduate students and wide reading public interested in analyses of Russia's role in developing global economic and political order.

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

Полные версии всех четырех выпусков доступны на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0195-8

© ИМЭМО РАН, 2009

© Коллектив авторов, 2009

Оглавление

Интернационализация российской экономики.....	5
<i>Кузнецов А.В.</i> Движущие силы интернационализации российского бизнеса.....	5
<i>Головнин М.Ю.</i> Новые вызовы денежно-кредитной политики России в условиях финансовой глобализации.....	15
<i>Четверикова А.С.</i> Всплеск и современный кризис зарубежных инвестиций крупнейших компаний российской металлургии.....	26
<i>Писаренко А.Г.</i> Российские компании как активные участники в трансграничных сделках слияний и поглощений.....	34
<i>Гречко Е.А.</i> Российская модель корпоративного управления – перспективы развития.....	38
<i>Клумов Г.И.</i> Россия и мировой рынок карбоновых эмиссий.....	41
Формирование системы отношений России с сопредельными государствами....	45
<i>Войтоловский Ф.Г.</i> Россия в нарастающей конкуренции внешних акторов на постсоветском пространстве ...	45
<i>Смирнов А.Н.</i> К вопросу о региональной безопасности на Кавказе	53
<i>Фурман Е.Д.</i> Эволюция политики Литвы в отношении России.....	58
<i>Якушева А.Е.</i> Российско-украинские взаимоотношения в контексте европейского сотрудничества.....	69
<i>Овсеенко Ю.С.</i> Транспортные коридоры как проект экономической интеграции на постсоветском пространстве	74
<i>Зимаков А.В.</i> Потенциал транспортировки нефти по Каспию: угроза или шанс для России?	82
Международные условия обеспечения безопасности России	87
<i>Гудев П.А.</i> Международно-политические противоречия в Арктике и интересы России	87
<i>Гизолаев Г.Е.</i> Международные морские конфликты и угрозы морской деятельности Российской Федерации.....	94
<i>Громогласова Е.С.</i> Транспортный диалог России и ЕС	102
<i>Байков А.А.</i> Эволюция подходов ЕС в сфере безопасности и интересы России.....	109
<i>Глушенкова Е.И.</i> Значение биоресурсов Каспия для ресурсной безопасности России.....	117
<i>Зуйков Р.С.</i> Позиция России в международно-политической системе начала XXI века	124

Проблемы формирования образа России в современном мире	130
<i>Ровинская Т.Л.</i>	
Формирование негативного образа России в зарубежных СМИ	130
<i>Проценко А.Е.</i>	
Методологические и практические проблемы формирования позитивного образа России	135
<i>Куракина А.А.</i>	
Образ России сквозь призму оценок СМИ Испании (внутриполитический аспект)	141
<i>Акопян К.В.</i>	
Концепция мультикультурализма: опыт для России	147
Россия перед вызовами глобализации: осмысление зарубежного опыта	153
<i>Тоганова Н.В.</i>	
Модификация социального государства: выводы для России	153
<i>Романова Е.В.</i>	
Потенциал и риски мобильности рабочей силы в ЕС и России	160
<i>Сидорова Е.А.</i>	
Проблемы бюджетной политики ведущих стран ЕС на примере ФРГ и Великобритании (современные реалии)	170
<i>Клевжиц Д.В.</i>	
Положение интеллектуальных активов в капитализации компаний	176
<i>Никитенкова М.А.</i>	
Развитие информационной инфраструктуры в рамках решения общей проблемы модернизации инфраструктурных отраслей: опыт США	184
<i>Шкуренко А.В.</i>	
Опыт региональной политики Европейского Союза для России	194

Интернационализация российской экономики

*Кузнецов А.В.**

Движущие силы интернационализации российского бизнеса**

Нынешний мировой экономический кризис со всей остротой поставил вопрос об эффективности современной российской социально-экономической модели, реальном месте страны в мировом хозяйстве. Оказав существенное влияние на большинство российских компаний, кризис продемонстрировал ненадежность выбранными многими зарождающимися отечественными транснациональными корпорациями (ТНК) стратегий интернационализации бизнеса. При этом весьма разная реакция отдельных российских ТНК на мировой кризис на фоне общего замедления российской инвестиционной экспансии, ставшей ярким феноменом в текущем десятилетии, позволяет провести более глубокий анализ движущих сил интернационализации отечественной экономики, чем это было возможно в условиях бума российских прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Динамика и структура российских прямых инвестиций за рубежом

По данным ЮНКТАД, которые базируются в основном на сведениях национальной статистики платежных балансов, доля России в мировом аккумулированном объеме экспортированных прямых капиталовложений выросла с 0,3% в начале 2001 г. до более чем 1,6% в начале 2008 г.¹ В абсолютном выражении за 7 лет накопленные российские ПИИ увеличились с 20,1 млрд. долл. до 370,2 млрд. долл.² Безусловно, столь внушительная сумма объясняется среди прочего тем, что значительная часть учтенных в платежном балансе «заграничных» инвестиций связана лишь с перераспределением собственности внутри России, хотя и с использованием зарубежных офшорных фирм. Например, Центральный банк РФ не отрицает, что из экспортированных за 2007 г. 46,3 млрд. долл. российских ПИИ, 15,4 млрд. долл. поступили на Кипр, еще примерно столько же – в другие офшоры и разного рода налоговые гавани.³ Кроме того, даже «настоящие» ПИИ связаны не только с интернационализацией отечественного производства товаров или услуг. Ведь прямые капиталовложения осуществляют как российские ТНК, так и физические лица (покупая заграничную недвижимость), так называемые фонды прямого инвестирования (их вложения по многим параметрам сродни портфельным) и т.п.

На наш взгляд, для анализа инвестиций российских ТНК следует использовать особый показатель – объемы зарубежных внеоборотных (долгосрочных) активов отечественных компаний (с поправкой на величину гудвила при приобретении известных зарубежных фирм). Иногда такой показатель публикуется в годовых отчетах фирм, но чаще может хотя бы приблизительно быть рассчитан по данным об отдельных трансграничных инвестиционных сделках или имеющейся у компаний зарубежной собственности (например, у транспортных компаний – по стоимости танкеров, вагонов). Для немногочисленных российских финансовых ТНК (среди которых выделяются «ВТБ», «Альфа-банк», «Сбербанк» и «Банк Москвы»), вместо данных о зарубежных внеоборотных активах для оценки ПИИ приходится учитывать уставные капиталы зарубежных дочерних структур или стоимость сделок по приобретению фирм. По нашим расчетам, к началу 2008 г. долгосрочные зарубежные активы российских ТНК немного превысили 70 млрд.

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

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФГФ в рамках проекта «Влияние российской инвестиционной экспансии на образ России в Европе», проект №09-02-00157 а/Р.

¹ World Investment Report 2008 / UNCTAD. – N.Y., Geneva, 2008. P. 257, 260.

² Уточненные данные Центрального банка РФ (<http://www.cbr.ru>), тогда как ЮНКТАД приводит несколько меньшие цифры, не меняющие общей картины.

³ Прямые инвестиции за границу сектора небанковских корпораций России в 2007 году в разбивке по странам (<http://www.cbr.ru>).

долл.⁴ Это было в 5 раз меньше показателя Центробанка, что все же позволяет говорить о месте России по крайней мере среди 25 крупнейших стран-инвесторов.

Предложенный показатель отличается от другого индикатора – зарубежных суммарных активов ТНК. Этот показатель успешно используется ЮНКТАД для ранжирования ТНК, но не подходит для оценки долговременных по своей сути ПИИ. Суммарные активы легли также в основу рейтингов бизнес-школы «Сколково», которая провела уже два исследования масштабов зарубежного бизнеса российских ТНК (см. табл. 1).

Таблица 1.

Крупнейшие российские ТНК по величине зарубежных активов в конце 2007 г.

№	Долгосрочные зарубежные активы		Суммарные зарубежные активы	
	Компании-лидеры	Млрд. долл.	Компании-лидеры	Млрд. долл.
1	«ЛУКОЙЛ»	ок.9–10	«ЛУКОЙЛ»	20,8
2	«Газпром»	ок.8–9	«Газпром»	17,2
3	«Норильский никель»	ок.8,5	«Норильский никель»	12,8
4	«РУСАЛ» (с активами «Гленкор»)	ок.5,5	«Евраз»	6,2
5	«Совкомфлот» (включая «Новошип»)	4,2	«Северсталь»	5,1
6	«Евраз» (без учета незавершенных сделок на Украине и в США)	3,9	«Совкомфлот»	4,9
7	«МТС» (без других фирм связи, входящих в АФК «Система»)	3,4	«РУСАЛ»	4,5
8	«АлTIMO» (исключая «Вымпелком»)	2,7	«МТС»	3,8
9	«Северсталь»	2,5	«ВымпелКом»	3,6
10	«Ренова» (компании машиностроения и новых технологий)	1,8	«НЛМК»	1,6
11	«Базовый элемент» (компании строительного сегмента)	1,7	«Приморское морское пароходство»	1,2
12	«Русские машины» («Базовый элемент»)	1,6	«ТНК-ВР»	1,2
13	«Зарубежнефть»	1,4	«ФЕСКО»	1,1
14	«ВымпелКом» (без «Голден Телеком»)	1,4	«ПМХ» / «Кокс»	1,0
15	«НЛМК»	1,1	«Еврохим»	0,9
16	«Приморское морское пароходство»	0,8	«Интер РАО ЕЭС»	0,8
17	«Роснефть»	0,7	«ТМК»	0,6
18	«Интер РАО ЕЭС»	0,6	«Миракс Групп»	0,5
19	«Союзнефтегаз» (до продажи узбекских активов в 2008 г.)	0,5	«Группа ГАЗ» (входит в «Русские машины»)	0,4
20	«Алроса» (с активами в энергетике)	0,5	«Группа ЧТПЗ»	0,3
21	«Дальневосточное морское пароходство» («ФЕСКО»)	0,5	«Акрон»	0,3
22	«Миракс Групп»	0,4	«Алроса»	0,2
23	«ТНК-ВР»	0,4	«Ситроникс»	0,2
24	«Амтел»	0,3	«ОМЗ»	0,2
25	«Северстальтранс» («Н-Транс»)	0,3	«Рицио Энтертейнмент»	0,2

Источник: расчеты автора по данным компаний, а также журнала «Слияния и поглощения» (<http://www.ma-journal>) и другой деловой прессы; Российский бизнес за рубежом: динамика развития / Московская школа управления «Сколково». 2008. С. 3 (<http://www.skolkovo.ru>).

Главный недостаток использования суммарных активов – завышение размеров заграничного присутствия сырьевых компаний, поскольку в результате учета не только

⁴ Подробнее см.: Kuznetsov A. Russian Companies Expand Foreign Investments // Russian Analytical Digest. 2008. №34. P. 2–7 (<http://www.res.ethz.ch>).

долгосрочных, но и краткосрочных (оборотных) активов российских ТНК подсчитываются их товарно-материальные запасы – нереализованная нефть и газ в зарубежных трубопроводах и хранилищах, отгруженные на заграничные металлургические комбинаты заготовки и т.д. Отдельные расхождения в разных рейтингах российских ТНК⁵ обусловлены неодинаковыми подходами к выделению компаний в рамках интегрированных бизнес-групп и использованием разных данных о стоимости сделок. Например, соглашения о ряде приобретений подписываются в ноябре–декабре, а выплаты проходят после новогодних праздников; заметно меняется итоговая сумма сделок после выкупа акций у миноритариев; не всегда реализуются опционы на дополнительные пакеты акций.

Хорошим примером служит «Северсталь», которая публикует наиболее качественную статистику в годовых отчетах, подтверждаемую экспертными оценками в деловой прессе. Так, в конце 2007 г. долгосрочные (внеоборотные) активы по сегментам «Северсталь Северная Америка» и «Луккини» составили 2390 млн. долл. (еще небольшая часть зарубежных активов компании приписана к другим сегментам с преимущественно российской локализацией). В то же время совокупные активы по двум указанным сегментам составили 5130 млн. долл. (отметим, что данная цифра, указанная в рейтинге «Сколково», все-таки не является исчерпывающим отражением суммарных зарубежных активов).⁶ Во втором десятке ТНК различается даже перечень компаний. Например, фирма «Кокс» за рубежом установила контроль только над «Словенска Индустрия Йекла» и, по всем сообщениям в прессе, ПИИ в покупку акций не превысили 0,2 млрд. долл. – остальные активы краткосрочные. Меньше 0,1 млрд. долл. долгосрочные зарубежные активы у таких фирм, как «Еврохим» и «Трубная металлургическая компания», которые уступают по этому показателю не только указанным в таблице, но и еще более чем 20 зарождающимся российским ТНК с показателем на уровне 0,1–0,2 млрд. долл.

Предложенный нами показатель позволяет весьма точно оценить отраслевые и географические приоритеты российских ТНК. По нашим расчетам, к концу 2007 г. на нефтегазовый бизнес, включая перерабатывающие и сбытовые предприятия, приходилось около 32% долгосрочных зарубежных активов российских ТНК. Все еще второе место (31%) занимала черная и цветная металлургия, однако в течение 2007 г. удельный вес металлургических ТНК вырос более чем на 10 проц. пунктов (тогда как доля топливных ТНК почти так же значительно сократилась). Лишь мировой кризис, в наибольшей степени поразивший российских металлургов, предотвратил в 2008 г. у отечественных ТНК смену «отрасли-лидера». Примечательной тенденцией 2007 г. стал рост доли машиностроения с менее чем 2,5% до 6%. В значительной мере его обеспечили ПИИ холдинга «Русские машины» (группа «Базовый элемент»), а вернее, сделка по приобретению крупного пакета акций канадского производителя автокомпонентов «Магна», от которого в конце 2008 г. испытывавший серьезные финансовые проблемы российский инвестор был вынужден избавиться. Тем не менее перечень отечественных компаний с крупными зарубежными активами в машиностроении внушительный – помимо указанной в таблице 1 «Ренова» это компания атомного машиностроения «ОМЗ», производитель телекоммуникационного оборудования «Ситроникс» (у обеих фирм – свыше 200 млн. долл.), оборонное предприятие «НПО Машиностроения», аэрокосмическая фирма «РКК Энергия», «Тракторные заводы» и «Ростсельмаш», компания транспортного машиностроения «Трансмашхолдинг» (у каждой – свыше 100 млн. долл.), станкостроительные фирмы «Бородино» и «Станкоимпекс Групп», «Морские и нефтегазовые платформы», «КАМАЗ» и ряд других. Довольно устойчивой, хотя и с тенденцией к снижению, оставалась в суммарных долгосрочных зарубежных активах российских компаний доля телекоммуникационного бизнеса (в конце 2007 г. 11%) и транспортных фирм (8%). На все прочие отрасли промышленности и сферы услуг приходилось лишь 12%.

⁵ Помимо публикаций «Сколково» см. статьи финских исследователей на сайте <http://www.tse.fi/pei>, а также: Кузнецов А. Структура российских прямых капиталовложений // МЭиМО. 2007. №4. С. 69–76.

⁶ ОАО «Северсталь» и его дочерние предприятия. Консолидированная финансовая отчетность за год, закончившийся 31 декабря 2007 г. С. 64 (<http://www.severstal.ru>).

Что касается географического распределения долгосрочных зарубежных активов российских ТНК, то для него характерно довольно четкое проявление эффекта соседства, типичное для начальных стадий интернационализации бизнеса любой страны. Зарождающиеся ТНК не имеют еще большого опыта зарубежного инвестирования и предпочитают владеть дочерними структурами в территориально близких странах, о специфике ведения бизнеса в которых они неплохо информированы и где к тому же, возможно, для них нет языковых барьеров. В этой связи закономерно, что в конце 2007 г. около 30% всего объема долгосрочных зарубежных активов российских ТНК находилось в государствах СНГ (причем 2/5 приходилось на Украину, а еще свыше 1/4 – на Казахстан). В то же время удельный вес СНГ без России составлял, например, в аккумулированной во всем мировом хозяйстве сумме ПИИ лишь 0,7%. В Евросоюзе было сосредоточено почти 40% рассматриваемых нами активов российских ТНК (почти 1/4 концентрировалась в Германии, еще 1/9 – в Италии). Удельный вес США и Канады составил 11%, а остальных регионов – порядка 20%. Если рассмотреть соотношение долгосрочных активов российских ТНК и накопленных ПИИ всех стран, то эффект соседства проявляется еще ярче – удельный вес российских компаний был свыше 10% лишь в Белоруссии, Украине, Армении, Узбекистане, Киргизии, Таджикистане, Монголии, Казахстане и на Кипре.⁷

В 2008 г. из-за мирового кризиса зарубежная инвестиционная активность российских ТНК уменьшилась, но не прекратилась. Произошло заметное обесценение некоторых активов российских ТНК (особенно если акции приобретенных компаний котировались на биржах и значительную часть их цены обеспечивали нематериальные активы), оказались отложены многие планы по дальнейшей экспансии (особенно в относительно новых для российских компаний регионах, например, Китае), а некоторые дочерние структуры за рубежом вообще были проданы. Вместе с тем крупные потери активов за границей были характерны в основном для фирм, только начинавших интернационализацию и не имевших дочерних структур в значительном числе стран (например, «Миракс Групп» продала свой отель в Турции и свернула бизнес на Украине, а «Амтел» с производством в Нидерландах вообще обанкротился), тогда как ведущие ТНК предпочли лишь остановить или сократить производство проблемных предприятий за рубежом.⁸ Из лидирующих отечественных ТНК пострадали в основном компании, входившие в группу «Базовый элемент», опрометчиво полагавшуюся на чрезмерное использование заемных средств. В то же время за 2008 г. укрепили свои позиции «ЛУКОЙЛ», «Северсталь», «Газпром», «МТС», «НЛМК». Пик сделок пришелся на весну-лето, а в целом за 2008 г. прирост долгосрочных зарубежных активов российских ТНК (т.е. с учетом потерь, характерных в основном для конца года) превысил 10 млрд. долл.

Географические приоритеты российских ТНК почти не изменились – доля Северной Америки в структуре их долгосрочных зарубежных активов увеличилась меньше чем на 1 проц. пункт. В основном этот прирост обеспечила «Северсталь» – она приобрела в США металлургические фирмы «Эсмарк» и «Спарроуз Пойнт», а угледобывающая компания «ПиБиЭс Коулз» вошла в состав «Северсталь-ресурс». Доля ЕС, напротив, сократилась, но очень незначительно, а удельный вес отдельных стран-членов даже вырос. При этом особо надо отметить Италию, где была осуществлена крупнейшая сделка российских ТНК в 2008 г. – «ЛУКОЙЛ» заплатил 1,9 млрд. долл. за 49% акций комплекса из двух нефтеперерабатывающих заводов. Доля СНГ как получателя российских ПИИ также осталась прежней. Наиболее значимым проектом стал второй транш «Газпрома» в размере 625 млн. долл. за очередные 12,5% акций фирмы «Белтрансгаз», однако по-прежнему по объему долгосрочных активов российских ТНК в СНГ Белоруссия уступает Украине, Казахстану и Узбекистану. Из других стран, привлечших в 2008 г. значительные капиталовложения российских фирм, следует отметить Сербию, Турцию и Швейцарию.

⁷ Подробнее см.: Кузнецов А.В. Инвестиции в Центральной Азии: проблемы конкуренции российских и зарубежных ТНК // Мировое развитие. 2008. Выпуск 4. С. 28–37.

⁸ См., например: Байков В., Хейфец Б. Зарубежные инвестиции: время новых стратегий // Вестник Государственной регистрационной палаты. 2009. №2. С. 35–46.

Специфика российской модели запоздалой интернационализации

В мире есть немало стран, начавших активно участвовать в ключевых для глобализации процессах трансграничной миграции капитала поздно. Однако на фоне новых индустриальных стран Азии, латиноамериканских государств и даже постсоциалистических стран Европы причины запоздалой интеграции России в мировое хозяйство отличаются. Отставание России по роли в национальной экономике внешних связей, а в особенности ПИИ, во многом было связано с закрытым характером административно-командной системы, тогда как хозяйственный потенциал для интернационализации заложен несколько десятилетий назад. Например, индустриализация в стране давно прошла. Другое дело, что интернационализация на базе старых отраслей не является оптимальной для России. Более того, для нее приемлем только интенсивный путь развития, поскольку, например, в ходе предыдущих попыток модернизации общества растрочен демографический потенциал для динамизма в экономике, характерный для новых индустриальных стран. Отличается Россия и от малых европейских стран поздней интернационализации. В России нельзя делать ставку только на привлечение иностранного капитала, поскольку такую большую страну не вытянут несколько отраслей-локомотивов, как это происходило в Ирландии или Венгрии. Вместе с тем наличие емкого внутреннего рынка и зоны комфортного старта интернационализации бизнеса в виде постсоветских территорий стимулирует возникновение мощных российских ТНК (см. табл. 2).

Таблица 2.

Сравнение моделей запоздалой интернационализации

Россия	Малые европейские страны, поздно вступившие в ЕС	Новые индустриальные страны Азии, КНР, многие страны Латинской Америки и др.
Смена политической системы (особенно в бывших соц-странах) позволила реализовать накопленный экономический потенциал		Страны изначально находятся на экономической и политической периферии
Индустриализация завершена к середине XX века, интернационализация возможна на базе «старых» отраслей, но эффективнее переход на инновационный путь (при «реиндустриализации»)		Поздняя индустриализация обеспечивает «догоняющее развитие» при интеграции в мировую экономику
Модернизация общества идет с начала XX века – например, потенциал дешевых трудовых ресурсов уже утерян		Модернизация общества обеспечивает динамизм в сфере экономики
Большой внутренний рынок снижает стимулы для интернационализации, хотя и обеспечивает условия для возникновения крупных национальных ТНК	Ставка в развитии на экспорт, причем 2–3 отрасли, привлечшие иностранный капитал, становятся локомотивами всей экономики	Разная ситуация в крупных и небольших государствах
У компаний есть регион для комфортного старта интернационализации бизнеса – СНГ	Выходя на внешние рынки, национальные компании обычно сразу попадают в условия жесткой конкуренции с ведущими иностранными ТНК	

Конечно, есть и общие черты поздней интернационализации у России и других государств. Например, интенсификация этого процесса начинается с усиления потоков прежде всего прямых инвестиций, поскольку именно для этой формы трансграничных инвестиций наличие не очень развитых фондовых рынков является незначительным барьером. Более того, данные по зарождающимся российским ТНК подтверждают многие идеи, которые с началом исследования инвестиционной экспансии компаний из малых европейских государств и новых индустриальных стран Азии легли в основу корректировки наиболее авторитетной в настоящее время теории ПИИ – созданной на материалах американских и британских ТНК эклектической «парадигмы ОЛИ» Дж. Даннинга.

Как известно, теория Дж. Даннинга постулирует три необходимых и достаточных условия превращения компании в прямого инвестора за рубежом. Во-первых, фирма начинает внешнеэкономическую деятельность, только если у нее есть преимущества *обладания* (владения), которые заключаются в наличии у компании передовых технологий, ноу-хау, торговых марок, патентов, мощностей по проведению НИОКР, хорошей репутации на рынках и т.п. Во-вторых, фирма замещает экспорт организацией производства товаров за рубежом (в том числе с помощью независимых компаний), если вдобавок в соответствующей стране имеются преимущества *локализации* (места размещения). В частности, к таким преимуществам относятся обеспеченность страны природными ресурсами, емкость ее рынка, членство в интеграционных группировках, наличие низких трудовых и прочих издержек, развитие смежных производств. В-третьих, фирма становится прямым инвестором лишь при наличии преимуществ *интернализации* наряду с названными выше преимуществами. Иначе говоря, ПИИ должны вести к ощутимому снижению затрат на управление, экспорт, лицензирование, другие трансграничные операции за счет преодоления информационной асимметрии, снижения риска разрыва связей, гарантирования качества в производственных цепочках, трансфертных цен и т.д.⁹

Из теории Дж. Даннинга следует, что страна со значительным экспортом ПИИ должна быть представлена внушительным перечнем конкурентоспособных на мировых рынках фирм, стремящихся с помощью зарубежного производства товаров и услуг реализовать имеющиеся у них особые преимущества. В так называемой теории пути инвестиционного развития, которая создана на базе эклектической теории ПИИ, даже делается попытка связать уровень экономического развития страны (выраженный через ВВП на душу населения) с интенсивностью потоков экспорта и импорта ПИИ. Однако реалии большинства стран поздней интернационализации, включая Россию, не подтверждают выводов этой теории – они экспортируют ПИИ значительно больше, чем можно было бы ожидать. Рассматривая южнокорейские ТНК, в конце 80-х годов Х.-Ч. Мун предложил теорию дисбалансов, в которой наряду с традиционным анализом имеющихся у фирмы преимуществ (*advantages*), выделяются «нетрадиционные» ПИИ, когда компания начинает интернационализацию из-за наличия у нее недостатков (*disadvantages*).

После того, как идеи Х.-Ч. Муна стали широко известны¹⁰, несколько лет назад Дж. Даннинг дополнил свой перечень основных мотивов ПИИ. Раньше им выделялись три группы – захват новых рынков (в широкой трактовке – диверсификация ради уменьшения разных рисков и снижения зависимости от циклических колебаний в одной стране), повышение эффективности производства (через снижение издержек) и обеспечение доступа к ресурсам (сырью, квалифицированным кадрам, инфраструктуре). Теперь они объединены в стратегию «эксплуатации имеющихся активов» ТНК, иначе говоря, преимуществ (*asset exploiting*). Параллельно признается наличие стратегий «прибавления новых активов» (*asset augmenting*), нацеленных на преодоление недостатков фирмы. Они получили особое значение по мере роста слияний и поглощений, имея максимальный удельный вес у ТНК из развивающихся стран. Действительно, интернационализация фирмы не всегда обусловлена наличием у нее уникальных активов – напротив, через покупку компаний в более развитых странах ТНК может стремиться получить доступ к технологиям, лабораториям по проведению НИОКР, разветвленным сбытовым сетям.

⁹ Подробнее см., например: *Dunning J.H. The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions // Journal of International Business Studies. 1988. Spring. P. 1–31.* Дальнейшие стадии развития ТНК Дж. Даннинг почти не рассматривает, однако этим вопросам уделено большое внимание в трудах его научных конкурентов – Р. Вернона и его коллег из Гарвардского университета; представителей Уппсальской школы интернационализации бизнеса. Именно в их динамических концепциях прямого инвестирования на примерах соответственно американских и шведских ТНК был объяснен эффект соседства, ярко проявляющийся в географии российских ПИИ (см.: *Кузнецов А. Прямые иностранные инвестиции: «эффект соседства» // МЭиМО. 2008. №9. С. 40–47.*

¹⁰ В рецензируемом англоязычном журнале они опубликованы на 10 с лишним лет позже появления статей на корейском языке: *Moon H.-C., Roel T.W. Unconventional Foreign Direct Investment and Imbalance Theory // International Business Review. 2001. №10. P. 187–215.*

Поиск новых активов оказывается даже предпочтительнее в условиях глобализации при в быстро меняющейся деловой среде, так как уже достигнутые фирмами конкурентные преимущества могут обесцениться.¹¹ Стратегии «эксплуатации имеющихся активов» и «прибавления новых активов» могут сочетаться (например, при доступе на рынки развитых стран путем покупки местных фирм, обладающих техническими преимуществами). Кроме того, они не обязательно связаны именно с ПИИ. Характерное для эклектической теории использование необходимых и достаточных условий было распространено на стратегии «прибавления новых активов». Так, для случая отсутствующего преимущества интернализации установлена аналогия между выдачей лицензий при стратегии «эксплуатации имеющихся активов» и приобретением лицензий, созданием на родине совместных предприятий с ведущими ТНК при стратегии «прибавления новых активов».

Господствующие теоретические представления определяют содержание выводов европейских исследователей – главных зарубежных экспертов по российским ПИИ. В итоге позиция этих специалистов оказывает большое влияние на политиков и общественное мнение в ЕС (да и в других странах, принимающих российский капитал) и формирует образ России как места базирования крупных компаний-инвесторов. Несколько лет назад, когда идеи Х.-Ч. Муна не были интегрированы в эклектическую теорию, значительные российские ПИИ обычно объяснялись появлением новой формы «бегства капитала». Иногда речь шла даже о дуалистичном характере экономики России – наличии олигархического сектора, из которого миллиардеры вывозят за рубеж капитал, и остальной неконкурентоспособной части национального хозяйства, слабо вовлеченной в процессы интернационализации.¹² Развитие российской экономики в последние годы показало несостоятельность таких утверждений. С одной стороны, зарубежными дочерними структурами обзавелись уже почти все крупные российские компании, в том числе не относящиеся к бизнес-империям олигархов, а с другой стороны, ведущие интегрированные бизнес-группы проникли почти во все отрасли отечественной экономики.¹³

Произошедшая корректировка теории Дж. Даннинга лишь частично улучшила в странах ЕС образ России как экспортера капитала. В этом отношении показательны работы расположенного в Финляндии Панъевропейского института – известного центра по изучению российских ПИИ. «Нормальные» рыночные мотивы усматриваются у российских телекоммуникационных ТНК, которые не без помощи западных технологий в 90-е годы закрепились на отечественном рынке, а в текущем десятилетии стали осваивать менее развитые рынки СНГ и с недавних пор стремятся выйти на формирующиеся рынки мобильной связи Юго-Восточной и Южной Азии. Мотив снижения издержек «признается» за компанией «ЛУКОЙЛ», которая достраивает производственные цепочки преимущественно в СНГ и Юго-Восточной Европе, а мотив получения доступа к сырью – у российских металлургических компаний при покупке активов в СНГ, Южной Америке, Африке и др. С выявлением стратегии «прибавления новых активов» были «реабилитированы», например, приобретения «Северстали» в США. Теперь покупка ею в Соединенных Штатах преимущественно проблемных компаний рассматривается не как средство застраховаться от преследований российских властей путем ведения бизнеса в политической сверхдержаве, а как дешевый способ получить новые технологии, созданные в передовой национальной экономике. Тем не менее все остальные формы российских ПИИ по-прежнему многими европейскими экспертами рассматриваются как проявление имперских амбиций России. В особенности это касается инвестиций энергетических компаний и подконтрольных государству фирм обрабатывающей промышленности,

¹¹ См.: World Investment Report 2006. P. 142.

¹² См., в частности: Kalotay K. Outward Foreign Direct Investment from Russia in a Global Context // Expansion or Exodus. Why Do Russian Corporations Invest Abroad? – N.Y., 2005. P. 9–22. Критику методики определения связи между объемом миллиардных состояний и экспортом ПИИ, предложенную этим венгерским ученым, см.: Kuznetsov A. Prospects of Various Types of Russian Transnational Corporations (TNCs) // Electronic Publications of Pan-European Institute. 2007. №10. P. 7–10.

¹³ См., например: Паппэ Я.Ш., Галухина Я.С. Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993–2008 гг. – М.: Изд. дом ГУ – ВШЭ, 2009.

особенно в близлежащих странах (где благодаря росту популярности идеи о важности эффекта соседства, однако, признается закономерность укрепления российских фирм-инвесторов небольшого размера или представляющих нестратегические отрасли).¹⁴

По-видимому, очередной пересмотр отношения ко многим российским ТНК в ЕС произойдет после новой корректировки эклектической «парадигмы ОЛИ», которую предлагает К. Калотай. Он отмечает, что пока ключевое внимание в теории Дж. Даннинга уделяется особенностям компаний-инвесторов и принимающих капитал стран, тогда как специфика государств, в которых базируются штаб-квартиры ТНК, почти не рассматривается. При этом К. Калотай подчеркивает, что особенности экспортирующих ПИИ стран нельзя сводить лишь к негативным характеристикам. Апеллируя к работам Уппсальской школы интернационализации фирмы (идеи которой Дж. Даннинг и его сторонники в последние годы стали использовать, но очень выборочно), венгерский ученый справедливо отмечает важность экономических и культурных особенностей любой страны базирования ТНК для формирования специфики их зарубежной инвестиционной экспансии.¹⁵

Вместе с тем более тщательный анализ российских ТНК, на наш взгляд, может привести не столько к улучшению отношения к российской инвестиционной экспансии за рубежом, сколько к более адекватному восприятию инвесторов разных типов. Ведь, как и во многих других странах поздней интернационализации (например, в Китае), в России национальные ТНК представляют целый спектр типов (наряду с довольно пестрым составом «классических» ТНК есть наследницы советских ТНК, транснациональные сети предприятий-смежников на постсоветском пространстве и псевдо-ТНК). Соответственно отечественные компании-инвесторы демонстрируют весьма разнообразный перечень мотивов осуществления ПИИ, далеко не все из которых могут позитивно восприниматься, например, в ЕС. Так, осуществление ПИИ для «страхования собственности» редко выступает основным мотивом для владельцев российских ТНК, однако защита от возможных посягательств государства (а нередко и российских конкурентов), равно как и улучшение имиджа фирмы для повышения переговорной силы часто являются сопутствующими мотивами вывоза капитала. При этом они могут быть направлены не только против России, но и против стран-получателей российских ПИИ (например, при преодолении компаниями торгового протекционизма Евросоюза или использовании в конкуренции с фирмами из ЕС ресурса финансовой поддержки со стороны государства в критические моменты в обмен на лояльность российским национальным интересам). Самореализация олигархов в качестве представителей мировой бизнес-элиты также редко приносит в странах ЕС пользу компаниям, ставшим объектами поглощения российских ТНК. Например, проблемные предприятия получают кратковременное решение финансовых проблем, но нередко на них приходят малоэффективные собственники, какими проявили себя многие крупные российские бизнесмены в отечественной экономике.

Комплексность проблемы дефицита конкуренции в российской экономике

Особенности внешнеэкономических связей страны в решающей мере определяются спецификой происходящих внутри страны хозяйственных процессов, национальной экономической моделью. В России сохраняются с советского периода и появляются отдельные новые высокотехнологичные производства, можно найти примеры успешного развития среднего бизнеса в самых разных отраслях обрабатывающей промышленности и сферы услуг. Вместе с тем доминирует в отечественной экономике крупный бизнес, который развивается преимущественно экстенсивными способами. Подавляющая часть интегрированных бизнес-групп распространяет влияние на все больший круг предприятий, расширяет производство в уже контролируемых дочерних структурах, однако при этом модернизация происходит крайне медленно вследствие низкой инноваци-

¹⁴ См., например: *Zashev P., Vahtra P., Liuhto K.* Outward FDI of Russian Enterprises: Lessons and Policy Recommendations // Electronic Publications of Pan-European Institute. 2008. №18. P. 75–98.

¹⁵ См.: *Kalotay K.* How to Explain the Foreign Expansion of Russian Firms // The CAPCO Institute Journal of Financial Transformation. 2008. №1. P. 53–61.

онной активности. Большинство ведущих экспортеров специализируется на поставках сырья и полуфабрикатов. Соответственно и зарубежная инвестиционная экспансия российских фирм носит в основном экстенсивный характер. Отечественные компании в основном придерживаются стратегии расширения своего географического присутствия без серьезной диверсификации бизнеса и перевода его на инновационный путь.

Интернационализация российской экономики до сих пор базируется не столько на появлении новых конкурентоспособных компаний, которым стало «тесно» на внутреннем рынке, сколько на эксплуатации созданного еще в советский период индустриального потенциала. Для изменения характера инвестиционной экспансии, безусловно, необходима реализация полноценной государственной политики стимулирования экспорта отечественных ПИИ. Однако, в отличие от ведущих экономических держав, в российском обществе еще не укрепилось осознание того факта, что в условиях глобализации приобретение или создание национальными компаниями зарубежных активов становится одним из ключевых элементов выживания в конкуренции с ТНК из других государств. Например, в России пока только планируется создание полноценной системы государственного поощрения и страхования отечественных ПИИ по образцу развитых стран, где давно осознана необходимость стимулирования зарубежных капиталовложений компаний среднего размера, часто избегающих самостоятельного выхода на внешние рынки, особенно в качестве инвесторов в развивающихся странах с их высокими политическими рисками (даже при наличии особо благоприятных условий для развития бизнеса из-за низкой конкуренции). Больше внимание должно уделяться и характеру ПИИ крупнейших компаний, подконтрольных государству или тесно сотрудничающих с ним. Их экспансия в первую очередь должна быть нацелена на создание вклада в переход отечественной экономики к инновационному развитию. Вместе с тем ни поддержка средних частных компаний, ни совершенствование стратегии государственных ТНК, на наш взгляд, не изменят ситуацию кардинально, если характер инвестиционной экспансии крупных российских частных ТНК останется прежним.

В условиях мирового экономического кризиса финансовые возможности большинства компаний оказались ограниченными. В то же время почти не используется положительное влияние любого крупного кризиса на сферу ПИИ, которое выражается в облегчении условий для модернизации бизнеса через покупку подешевевших зарубежных активов. Ведь часто небольшие, но ранее недоступные российским ТНК зарубежные фирмы способны обеспечить «прорывные» технологии, создать условия для достижения синергетических эффектов, оптимизировать структуры глобальных производственно-сбытовых цепочек и т.п. К сожалению, крупные отечественные компании оказались не подготовлены к нынешнему кризису. Однако кризис застал врасплох не только ТНК с их экстенсивной экспансией, выразившейся в скупке любых доступных профильных зарубежных активов ради повышения имиджа как глобальных игроков и привлечения дополнительных финансовых средств под дальнейшее расширение бизнеса без его кардинальной структурной перестройки. К кризису оказалась не готова вся российская экономика, развитие которой в текущем десятилетии проходило под знаком экстенсивного удвоения ВВП и накопления огромных резервов, чтобы «переждать» ухудшение мировой конъюнктуры. Однако любой масштабный кризис неизбежно сопровождается глобальной структурной трансформацией, после которой одни страны теряют, а другие резко усиливают свои экономические позиции. Чаще всего в выигрыше оказываются не лидеры или аутсайдеры, а представители «второго эшелона» среднеразвитых стран (хотя далеко не все). Дело в том, что у мировых лидеров обычно нет стимулов к болезненным структурным преобразованиям, пока кризис непосредственно не наступил (а остальные страны в принципе не могут найти точек опоры для экономического «прорыва»). Россия как раз относится к среднеразвитым странам, но приходится признать, что, несмотря на громкие заявления о необходимости перехода на инновационный путь развития, о борьбе с коррупцией и другими социально-политическими ограничителями хозяйственного роста, в целом уходящее десятилетие с точки зрения подготовки структурных преобразований для российской экономики можно характеризовать как «потерянное».

Тем не менее до сих пор не поздно начать создавать условия для модернизации отечественной экономики, изменения ее преимущественно сырьевой специализации на внешних рынках, сильной зависимости от состояния мировой конъюнктуры. Однако при всей целесообразности отдельных эффективных мер государственной экономической политики, особенно в условиях низкой эффективности ведения бизнеса многими частными российскими бизнес-группами необходимо воздержаться и от чрезмерного усиления государства в экономике. По нашему мнению, главная проблема созданной в России модели экономики – не в либерализме как таковом, а в том, что она по большей части представляет собой набор слабо согласующихся друг с другом элементов. До сих пор не сделан принципиальный и обоснованный выбор хозяйственного порядка, в котором нуждается Россия для совершения некоего качественного прорыва и который на практике возможно внедрить в настоящее время¹⁶. К сожалению, в 90-е годы революционная логика экономических и политических преобразований в России и ограниченность понимания отечественными реформаторами сути либерализма привели к построению в России ущербной, а как следствие, неэффективной модели рыночной экономики. Свободные цены были внедрены без развитой конкуренции, частная собственность – без институтов имущественной ответственности и т.д. Более того, у многих в России до сих пор сохраняется иллюзия, что хозяйственный порядок, социальная модель, политическая система могут развиваться независимо друг от друга, причем в разных направлениях. Трагичный опыт развития Германии в первой половине XX века привел немецких ордолибералов к выводу, что необходимо уделять должное внимание всем ключевым элементам любой либеральной экономической системы – и частной собственности как юридической основе экономической жизни, и свободной конкуренции как регулируемому механизму хозяйственных отношений, и предпринимательству как генератору экономического прогресса¹⁷. При этом государство не может быть просто «ночным сторожем» – при необходимости оно должно в прямом смысле насаждать конкуренцию. В противном случае монополизация экономической власти ведет к подавлению конкуренции, снижению общей эффективности в экономике, расцвету коррупции, в свою очередь создающей непреодолимые барьеры для развития инновационно активного малого бизнеса и т.д. Узурпация экономической власти вследствие взаимозависимости разных сфер общественной жизни постепенно способствует монополизации и политической власти.

Не останавливаясь здесь на конкретных мерах по развитию в России конкурентной среды, отметим, что усиление конкурентного давления на крупнейшие российские бизнес-группы создало бы для них очевидные стимулы повышения своей экономической эффективности. Осуществленные в таких условиях российскими компаниями ПИИ стали бы в большей мере использоваться для привлечения на их предприятия в России новых технологий, совершенствования структуры производственно-сбытовых цепочек и решения других задач, нацеленных на усиление конкурентных позиций отечественных ТНК. При этом размер экспортированных капиталовложений может оказаться не очень значительным по сравнению с докризисным, поскольку до последнего времени масштабные ПИИ отечественных ТНК были в основном связаны с приобретением производственных активов по выпуску массовой и далеко не самой наукоемкой продукции. Трансформация российской экономической модели, ее приближение к стандартам наиболее развитых стран автоматически приведет и к изменению восприятия страны за рубежом, улучшению имиджа ее национальных ТНК, а как следствие, сокращению многих препятствий для их ПИИ. В таких условиях интернационализация российской экономики стала бы действительно органичным элементом развития национального хозяйства.

¹⁶ См.: Гутник В.П. В каком хозяйственном порядке нуждается Россия? // Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. С. 406–416 (впервые представлено на конференции РНИСиНП осенью 2004 г.).

¹⁷ См.: Анализ экономических систем. Основные понятия теории хозяйственного порядка и политической экономики / Под общ. ред. А. Шюллера и Х.-Г. Крюссельберга; пер. с нем. – М.: Экономика. 2006.

Головнин М.Ю.*

Новые вызовы денежно-кредитной политики России в условиях финансовой глобализации**

Вызовы глобализации и ответы на них со стороны денежно-кредитной политики в 1990-е годы

С момента проведения радикальных экономических реформ в 1992 г., связанных с открытием экономики внешнему миру и построением финансовой системы страны на новых принципах, Россия сталкивается с воздействием со стороны глобализирующейся мировой экономики. Однако на первом этапе, в 1990-е годы, влияние трансформационных процессов ощущалось все же более сильно, чем воздействие внешних факторов. Тем не менее, к началу второй половины 1990-х годов в относительном выражении потоки капитала в страну и из страны достигали уже значительной величины (см. табл. 1).

Таблица 1.

Активы и обязательства финансового счета платежного баланса России во второй половине 1990-х годов

Показатель	1995	1996	1997	1998	1999
Обязательства (млрд. долл.)	15,3	23,2	43,5	20,7	1,2
Активы (млрд. долл.)	-2,5	-28,8	-31,5	-16,0	-14,7
Обязательства (в % ВВП)	4,9	5,5	10,2	7,3	0,6
Активы (в % ВВП)	-0,8	-6,9	-7,4	-5,7	-7,6

Источник: статистика Центрального банка РФ (<http://www.cbr.ru/statistics>) и авторские расчеты.

Росту потоков капитала в 1990-е годы способствовали два разнонаправленных процесса: с одной стороны, масштабный вывоз капитала за рубеж, возникший в результате низкого уровня доверия к вложениям в национальной экономике и негативных макроэкономических условий; с другой – приток иностранного капитала по линии государственных и международных кредитов, спекулятивных вложений в высокодоходные инструменты на начинавшем развиваться национальном финансовом рынке (государственные облигации и акции) в 1996–1997 гг.

Существуют различные оценки размеров вывоза капитала за рубеж в 1990-е годы. Основываясь на данных платежного баланса, мы оценили возможные размеры этого явления в зависимости от методологии расчетов. За период 1993–1999 гг. только по линии так называемого «бегства капитала» (не принимая во внимание отток прямых и портфельных инвестиций) страну покинуло от 93,6 до 113,5 млрд. долл.,¹ если рассматривать эти показатели в относительном выражении, то они составляли 15–19% от экспорта.²

Что касается притока капитала, то федеральные органы власти в 1996–1997 гг. привлекли в виде портфельных инвестиций в государственные ценные бумаги 45,8 млрд. долл., банки и нефинансовые корпорации в форме портфельных инвестиций, ссуд и займов – около 25 млрд. долл.

* Головнин Михаил Юрьевич – кандидат экономических наук, зам. руководителя Центра проблем глобализации и интеграции Института экономики РАН.

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках совместного научно-исследовательского проекта РГНФ и НАН Украины «Денежно-кредитная политика России и Украины на современном этапе: новые вызовы и возможные ответы», проект №08-02-91205 а/У.

¹ В первом случае в оценку включались значения показателей по статьям платежного баланса «Своевременно не полученная экспортная выручка и не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «Чистые ошибки и пропуски», во втором – еще и «Торговые кредиты и авансы».

² Рассчитано на основе данных платежного баланса Центрального банка Российской Федерации (<http://www.cbr.ru/statistics>).

Еще одним важным направлением влияния глобализационных процессов на экономику и денежно-кредитную сферу России в 1990-е годы было усиление их долларизации. Ее полное количественное измерение затруднено, но можно основываться на измерении одной из составляющих долларизации национальной экономики – депозитов в иностранной валюте в национальной банковской системе.³ Показатель их доли в общем объеме денежной массы в широком смысле⁴ и получил название «степени долларизации». Степень долларизации в российской экономике после резкого увеличения в 1994 г., достигнув пика при значении около 34%, также резко снизилась в 1995 г. и после этого оставалась относительно стабильной до кризиса 1998 г. (на уровне 16–20%), когда вновь произошло ее существенное увеличение до 31%, и на уровне 27–31% этот показатель держался до середины 2001 г. Однако, как известно, основную часть долларовых активов экономических агентов в России в 1990-е годы составляли не депозиты в иностранной валюте, а наличная иностранная валюта, запасы которой гораздо сложнее поддаются учету. По оценкам Дж. Туллио и Н. Ивановой, на конец 1996 г. в России обращалось около 86 млрд. долл. в форме наличной иностранной валюты, тогда как оценки показателя обращения наличной иностранной валюты, дававшиеся Центральным банком России (ЦБР), составляли на тот период всего 20–22 млрд. долл.⁵ В 1997 г. чистая покупка иностранной валюты населением составила около 29 млрд. долл.⁶ Следует отметить, что наличие широко распространенного явления долларизации ограничивает возможности проведения денежно-кредитной политики в силу того, что, во-первых, центральный банк не может оказывать прямого воздействия на динамику компонента денежной массы, номинированного в иностранной валюте, особенно наличной его составляющей, во-вторых, центральный банк должен более активно регулировать валютный курс как показатель, от которого оказывается в зависимости спрос на деньги.

Проводившаяся в 1990-е годы денежно-кредитная политика была направлена скорее на решение внутренних проблем, но в связи с ростом трансграничных финансовых потоков непосредственно влияла и на подверженность экономики внешним шокам. Так, особенно следует отметить политику регулирования валютного курса в рамках валютного коридора, проводившуюся в 1995–1998 гг. Поддержание относительно стабильного валютного курса, особенно в 1997 г., на фоне высокой доходности рублевых активов способствовало притоку краткосрочного спекулятивного капитала (который не всегда находил отражение в платежном балансе).

Последующий отток капитала, сначала в связи с внешним для России кризисом в Юго-Восточной Азии в конце 1997 г., а затем в силу внутренних экономических проблем в 1998 г. поставил перед денежными властями серьезные вызовы. Реакция Центрального банка на первую волну внешнего кризиса в виде поддержания валютного курса ценой сокращения и без того небольших валютных резервов и резкого увеличения ставки процента уже неоднократно вызывала критику в научном сообществе. Низкое доверие к политике правительства и денежных властей как среди внешних инвесторов, так и внутри страны привело к резкому обесценению национальной валюты во второй половине 1998 г. Этому способствовало и распространение явления долларизации национальной экономики, создававшему дополнительный спрос на иностранную валюту в качестве средства сбережения.

Мы склоняемся к точке зрения, что финансовый кризис 1998 г. имел под собой внутренние причины, связанные с переходным характером российской экономики. Тем не менее, внешний фактор сыграл в его разворачивании важную роль. Кроме того, кризис

³ Кроме них к составляющим долларизации обычно относятся наличная иностранная валюта, обращающаяся внутри страны, и депозиты в иностранной валюте за рубежом.

⁴ В денежную массу в широком смысле (broad money) включаются наличные деньги в обращении, депозиты до востребования, срочные и сберегательные депозиты в национальной валюте и депозиты в иностранной валюте в национальной банковской системе.

⁵ *Tullio G., Ivanova N. The demand for money and currency substitution in Russia during and after hyperinflation: 1992–1996 // Экономический журнал Высшей школы экономики. 1998. №2. С. 163.*

⁶ Рассчитано на основе: Центральный банк РФ. Бюллетень банковской статистики. 1998. №2–3. С. 30.

сам по себе, помимо введенных для преодоления его последствий мер валютного регулирования, отрицательно повлиял на связи финансовой системы России с внешним миром, о чем свидетельствуют данные таблицы 1.

К числу применявшихся властями для преодоления последствий кризиса ограничительных мер относились изменение системы торгов на межбанковских валютных биржах, введение нового механизма регулирования и контроля за покупкой валюты на рынке, введение для нерезидентов запрета на вложения в рублевые активы со сроком менее года, а для резидентов вступили в силу ограничения на осуществление операций капитального характера.⁷ С 1 января 1999 г. норматив обязательной продажи экспортной валютной выручки был повышен с 50 до 75% и были проведены меры по усилению контроля за ее возвратом в страну. В конце марта – начале апреля 1999 г. ЦБР принял набор нормативных документов валютного регулирования для стабилизации ситуации на рынке. В них содержались следующие валютные ограничения: требование открытия депозитов в рублях при авансировании импорта товаров, запрет на покупку валюты на специальных торговых сессиях под выплаты по вкладам физических лиц и конверсию рублей в иностранную валюту через корреспондентские счета банков-нерезидентов.

Между тем, введение мер валютного регулирования позволило смягчить ряд проблем российской экономики, в том числе бегство капитала. В 1999 г. произошло как абсолютное, так и относительное сокращение величины бегства капитала из России, вне зависимости от методологии измерения. Кроме того, расширились возможности проведения независимой денежно-кредитной политики.

Денежно-кредитная политика в период кризиса была направлена на улучшение ситуации в банковской системе. В этот период оказывалась селективная помощь банкам, кроме того, в конце августа – начале сентября 1998 г. были снижены нормативы обязательных резервов, в первую очередь для Сбербанка, а также для банков, осуществлявших значительные вложения в ГКО/ОФЗ, а с начала декабря 1998 г. был установлен единый пониженный норматив в 5%.⁸ В то же время ставка рефинансирования с конца июля 1998 г. до середины 1999 г. поддерживалась на высоком уровне в 60%. Таким образом, с помощью мер валютного регулирования, ограничивших воздействие более мягкой денежно-кредитной политики на валютный рынок, удалось сгладить последствия кризиса для денежно-кредитной сферы страны.

Открытие финансовой системы России внешнему миру и модель денежно-кредитной политики в 2000-е годы

В начале 2000-х годов под воздействием благоприятных изменений во внешне-экономической конъюнктуре, прежде всего связанных с ростом цен на нефть, и урегулирования вопросов внешней задолженности Россия постепенно стала возвращаться на мировой финансовый рынок. Об этом свидетельствуют устойчиво растущие с 2003 г. показатели чистых обязательств и активов финансового счета платежного баланса (см. табл. 2).

Таблица 2.

Активы и обязательства финансового счета платежного баланса России в 2000-е годы

<i>Показатель</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Обязательства (млрд. долл.)	-11,4	-4,5	3,3	27,9	36,7	55	70,3	208,9
Активы (млрд. долл.)	-20,7	-1,9	-2,1	-26,2	-42,1	-53,8	-58,7	-112,8
Обязательства (в % ВВП)	-4,4	-1,5	1,0	6,5	6,2	7,3	7,2	16,2
Активы (в % ВВП)	-8,0	-0,6	-0,6	-6,1	-7,1	-7,1	-6,0	-8,7

Источник: статистика Центрального банка РФ (<http://www.cbr.ru/statistics>) и авторские расчеты.

⁷ Финансовые известия. 1998. № 60.

⁸ http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=/statistics/credit_statistics/require_res.htm

В этот период стала реализовываться модель денежно-кредитной политики, основы которой были заложены после кризиса 1998 г. в связи с улучшением внешнеэкономической конъюнктуры. Отказавшись формально (и во многом вынужденно) во время кризиса от одной из разновидностей режима фиксированного валютного курса, денежные власти не могли не продолжить его регулирование, когда ситуация улучшилась. Однако в новой ситуации цели поменялись на противоположные – в условиях значительного притока иностранной валюты по внешнеторговому каналу (в силу значительно положительного внешнеторгового сальдо) создавалось давление в сторону укрепления национальной валюты. Постепенное исчерпание первоначального эффекта обесценения рубля в качестве источника экономического роста требовало от центрального банка сдерживания роста курса национальной валюты, которое и проводилось посредством валютных интервенций.

Первоначально проведение интервенций требовалось для достижения валютными резервами некоторого уровня, позволяющего использовать их как «подушку безопасности», поскольку кризис 1998 г. показал явную недостаточность накопленных до его начала запасов иностранной валюты. В результате только за 2000 г. валютные резервы (без учета золота) увеличились в 2,9 раза (с 8,5 млрд. долл. на 1 января 2000 г. до 24,3 млрд. долл. на 1 января 2001 г.⁹). В дальнейшем этот процесс неуклонно продолжался, а цель поддержания необходимого уровня резервов (который уже явно был превышен) сменилась целью сдерживания валютного курса рубля от укрепления. В итоге к 1 августа 2007 г. величина резервных активов в иностранной валюте приблизилась к 305 млрд. долл.¹⁰

Валютные интервенции Центрального банка приводили к увеличению денежной массы в экономике. И, действительно, годовые темпы прироста денежной массы М2 (в национальном определении) находились в 2002–2007 гг. на достаточно высоком уровне – 30-60%, достигая пиков в начале 2003 и 2007 гг. В связи с этим звучали опасения относительно угрозы ускорения инфляции в стране. Однако следует отметить, что на практике среднегодовой темп инфляции в 2002–2005 гг. находился на уровне 11–16%, а к 2006–2007 гг. снизился до 9–10%.¹¹ Дело в том, что в это время в экономике происходил рост спроса на деньги, вызванный прежде всего экономическим ростом, а также процессом дедолларизации (см. ниже). Кроме того, ЦБР стремился проводить операции по стерилизации избыточной ликвидности. Но мер денежно-кредитной политики для этого было недостаточно, так как операции на открытом рынке были еще слабо развиты, и их устойчивое проведение в одном направлении ведет к значительным издержкам, а на повышение минимальных резервных требований ЦБР не мог пойти в силу значительного давления со стороны банковского сообщества. В результате был выбран вариант, при котором часть функций денежно-кредитной политики по стерилизации ликвидности взяла на себя бюджетно-налоговая политика посредством создания так называемого «стабилизационного фонда», который на практике играл стерилизационную роль.¹²

Несмотря на проводившуюся валютную политику, процесс укрепления рубля в реальном выражении продолжался, а с начала 2003 г. он начал укрепляться по отношению к доллару США и в номинальном выражении (см. табл. 3). При этом Центральный банк, как правило, приводил значения реального эффективного курса рубля, которые выглядели менее впечатляюще, но в то же время не отражали в полной мере существа проблемы.¹³

⁹ http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/inter_res_00.htm&pid=svs&sid=mra

¹⁰ http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/inter_res_07.htm&pid=svs&sid=mra

¹¹ World Economic Outlook. 2008. October. – Washington DC: International Monetary Fund, 2008. P. 270.

¹² См., например: Стабилизация или стерилизация? (интервью с А. Некипеловым) // Независимая газета. 2006, 24 ноября.

¹³ В показатель реального эффективного курса рубля входят курсы по отношению к национальным валютам стран – основных торговых партнеров России, но при этом не находит отражения тот факт, что расчеты в торговле с этими странами ведутся в основном в долларах США, равно как и ценообразование на основные товары российского экспорта.

Таблица 3.

Темпы прироста номинального и реального курса рубля (в %)

Показатель	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Номинальный курс к доллару	-7,0	2,2	6,5	1,9	4,0	6,3	3,1
Номинальный курс к евро	...	...	...	1,6	3,3	-2,6	-3,8
Реальный курс к доллару	6,0	13,6	15,1	10,8	10,7	12,8	13,3
Реальный курс к евро	...	...	5,6	12,1	11,5	4,2	6,4
Реальный эффективный курс	1,6	0,8	6,1	8,1	9,4	4,2	5,1

Источник: статистика Центрального банка РФ (<http://www.cbr.ru>). Все показатели – среднегодовые.

Сочетание продолжавшегося укрепления в реальном, а впоследствии – и в номинальном выражении курса рубля, устойчивый экономический рост с высокими темпами и постепенное возвращение доверия внешних инвесторов привели к растущему притоку иностранного капитала в российскую экономику. Однако этот капитал, как и в предыдущий период, носил в основном характер портфельных инвестиций. Кроме того, в условиях относительно высоких процентных ставок внутри страны, снижавшихся ставок на мировом финансовом рынке (особенно на фоне снижения премии за риск для развивающихся рынков) и укрепляющегося рубля национальные экономические агенты получали значительные стимулы к долговому финансированию за рубежом (в форме получения кредитов или эмиссии облигаций). Сам по себе значительный приток иностранного капитала уже затруднял задачу регулирования валютного курса денежными властями, поскольку создавал давление в сторону его роста (наряду с положительным внешнеторговым сальдо).

За 2003–2007 гг. чистый приток портфельных инвестиций в нефинансовые предприятия составил около 16 млрд. долл., полученные ими ссуды и займы – почти 180 млрд. долл. Как следствие, внешний долг банков и нефинансовых компаний вырос с 29,2 млрд. долл. на 1 января 2000 г. до 497,8 млрд. долл. на 1 октября 2008 г. Между тем, на этом фоне происходило сокращение государственного внешнего долга¹⁴ – за тот же период с 148,5 млрд. долл. до 42,7 млрд. долл.¹⁵ При этом нетрудно заметить, что совокупный внешний долг страны рос. Однако по отношению к ВВП происходило его устойчивое снижение до 2007 г. – с 62% по итогам 2000 г. до 32% по итогам 2006 г., в 2007 г. это соотношение несколько увеличилось до 36%.

Еще одним следствием роста курса рубля стало снижение распространения явления долларизации, поскольку инструменты в иностранной валюте в новых условиях стали приносить меньшую доходность, чем инструменты в национальной валюте. В рассматриваемый период произошло несколько методологических изменений в денежно-кредитной статистике, что не позволяет адекватно оценить динамику степени долларизации на всем его протяжении, но тенденция к ее снижению прослеживается отчетливо. Степень долларизации снизилась с 28% на середину 2001 г. до 11,4% на конец 2006 г.¹⁶ Несколько сложнее ситуация с чистой покупкой населением наличной иностранной валюты. В 2001–2003 гг. она находилась на относительно низком уровне в 2,7–4,2 млрд. долл. в год, но в 2004 г. резко увеличилась до 10,8 млрд. долл., а в 2005 г. – до 19,9 млрд. долл. Затем тенденция к снижению этого показателя стала явной, и он составил лишь 3,3 млрд. долл. в 2007 г.¹⁷ Увеличение степени открытости финансовой системы

¹⁴ Мы включаем в государственный внешний долг долги органов денежно-кредитного регулирования.

¹⁵ Рассчитано на основе статистики платежного баланса и внешнего долга Центрального банка Российской Федерации (<http://www.cbr.ru/statistics>).

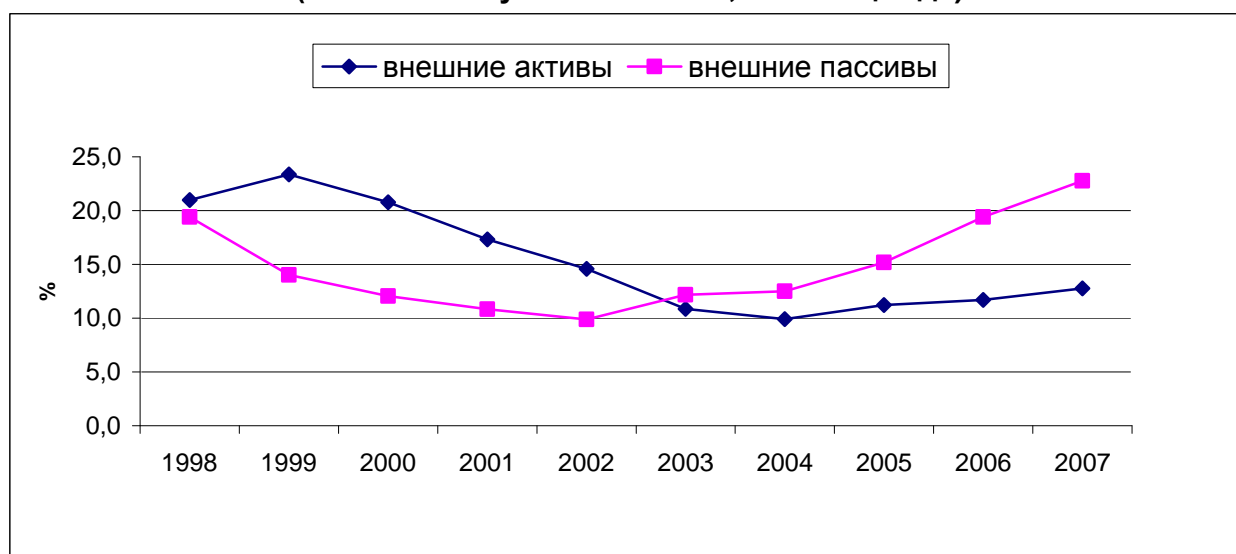
¹⁶ Авторские расчеты на основании данных International Financial Statistics. – Washington DC: International Monetary Fund, различные выпуски.

¹⁷ Рассчитано на основе различных выпусков Бюллетень банковской статистики. – М.: Центральный банк Российской Федерации. Значение показателя вычисляется как разница между статьями «продано физическим лицам (резидентам и нерезидентам) и выдано по конверсии» и «куплено у физических лиц (резидентов и нерезидентов) и выдано по конверсии». К сожалению, имеющаяся статистика не позволяет разграничить физических лиц по принципу резидентства.

можно проследить и на примере динамики внешних активов и пассивов банков в относительном выражении (см. график 1).

График 1.

**Внешние активы и пассивы банковской системы России
(в % от совокупных активов, на конец года)**



Источник: расчеты на основе International Financial Statistics. – Washington DC: International Monetary Fund, различные выпуски.

Как мы видим, прослеживается та же тенденция, что и на основании других данных – рост относительной степени вовлеченности банковской системы в трансграничные финансовые потоки с 2003 г. по пассивам и с 2005 г. по активам. Особенно динамичными в этом отношении стали последние два рассматриваемых года – 2006 и 2007.

Таким образом, можно сделать общий вывод, что модель участия России в мировой финансовой системе в 2000-е годы характеризовалась, с одной стороны, оттоком за рубеж активов государства в форме размещения в высоколиквидные и низкодоходные инструменты валютных резервов и средств стабилизационного фонда, а с другой – привлечением корпоративным сектором (включая банковский) значительного объема финансирования из-за рубежа главным образом в форме долгового финансирования.¹⁸

При этом модель денежно-кредитной политики слабо реагировала на новые вызовы. Продолжала действовать окончательно оформившаяся в 2004 г. модель, в которой мерами денежно-кредитной политики сдерживался рост валютного курса, а бюджетно-налоговой – рост денежной массы в экономике. При этом решать обе задачи становилось все сложнее в силу роста потоков капитала в страну и двойного давления на валютный курс в сторону его повышения (что требовало наращивания все больших объемов валютных резервов при сохранении нерешенных структурных проблем в национальной экономике). Вместе с тем, следует отметить, что Центральный банк одновременно развивал инструментарий денежно-кредитной политики, направленный как на изъятие ликвидности (операции на открытом рынке с облигациями Банка России), так и на ее предоставление (кредиты коммерческим банкам).

Распространение кризисных явлений в российской экономике: 2007–2008 гг.

В августе–сентябре 2007 г. в острую фазу перешел кризис на рынке недвижимости в США, распространившись на межбанковский рынок, причем не только в американской экономике, но и в экономиках других стран, банки которых столкнулись с ограничениями по ликвидности. Не обошла эта волна кризиса и Россию.

¹⁸ Разумеется, необходимо отметить и рост потоков прямых иностранных инвестиций – как в Россию, так и за границу, но привлечение средств по линии ссуд и займов превышало эти потоки.

Как и во многих развитых странах, денежные власти России отреагировали на возникновение внешних проблем предоставлением дополнительной ликвидности банкам. Если на протяжении всех месяцев до августа в 2007 г. среднедневные значения сальдо предоставления/абсорбирования ликвидности Банком России были положительными (то есть Центральный банк изымал ликвидность), то в августе это значение впервые за год стало отрицательным, причем главным образом за счет короткого периода с 20 по 30 августа. За это время банковской системе была предоставлена ликвидность в объеме около 1,27 трлн. руб. После возвращения к более сбалансированным операциям в сентябре–октябре 2007 г. ЦБР с 29 октября по 11 декабря вновь выступал чистым кредитором банковской системы. За этот период им было предоставлено банкам около 3,8 трлн. руб. (на чистой основе).¹⁹

Кроме того, ЦБР принял решение о временном снижении нормативов обязательного резервирования с 11 октября 2007 г. по 14 января 2008 г. на 1 процентный пункт.²⁰

Однако ослабление денежно-кредитной политики продолжалось недолго. Во второй половине 2007 г. началось ускорение инфляции в стране, в том числе под действием внешних факторов – роста мировых цен на продовольствие. В ответ Центральный банк начал ужесточение денежно-кредитной политики. После окончания срока временного снижения нормативов обязательного резервирования они были в несколько этапов повышены, достигнув на 1 сентября 2008 г. величины от 5,5 до 8,5%. При этом максимальная ставка применялась в отношении обязательств перед нерезидентами. Тем самым была фактически признана проблема высокого уровня внешней задолженности корпоративного сектора. Но фактически это была уже запоздалая мера, поскольку к моменту последнего повышения нормативов обязательного резервирования экономика страны вступала уже во вторую, острую стадию финансового кризиса.

В рамках ужесточения денежно-кредитной политики началось постепенное повышение ставки рефинансирования – с 10% по состоянию на 3 февраля 2008 г. до 11% 4 июля 2008 г. Период с 1 января по 31 июля 2008 г. характеризовался чистым абсорбированием ликвидности Центральным банком из банковской системы в размере около 6,5 трлн. руб.

В период с октября 2007 г. по начало лета 2008 г. начало складываться впечатление, что мировой финансовый кризис обходит Россию стороной. В связи с этим стали возникать заявления о России как об одной из «безопасных гаваней» для мировых финансовых ресурсов. Однако необходимо помнить, что страны, не входящие в число развитых, обычно крайне редко выполняют такую роль. Кроме того, не учитывалась масштабность мирового финансового кризиса, который с неизбежностью должен был затронуть Россию, что в результате и произошло по целому ряду направлений.

Отдельные тревожные сигналы стали поступать уже в относительно благополучный период конца 2007 г. – первой половины 2008 г. Так, в 2007 г. стали заметны первые признаки усиления оттока капитала из страны – в третьем квартале имел место чистый вывоз капитала частным сектором в размере 7 млрд. долл., а в первом квартале 2008 г. – уже 23 млрд. долл.²¹

Одним из первых индикаторов кризисных явлений стал фондовый рынок, на котором к тому времени значительную долю составляли нерезиденты. В мае 2008 г. доля нерезидентов в общем объеме вторичных торгов на Фондовой бирже ММВБ составляла около 34%.²² При этом с учетом внебиржевого рынка, по некоторым оценкам, эта доля в начале 2008 г. была близка к 50%. Относительно непродолжительный и небольшой спад

¹⁹ Рассчитано на основе данных Центрального банка РФ (http://www.cbr.ru/hd_base/saldo.asp).

²⁰ В результате их значения составили: по обязательствам кредитных организаций перед банками-нерезидентами в валюте Российской Федерации и иностранной валюте – 3,5%, по обязательствам перед физическими лицами в рублях – 3%, по иным обязательствам кредитных организаций в рублях и обязательствам в иностранной валюте – 3,5%.

²¹ http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/print.asp?file=capital.htm

²² http://www.micex.ru/off-line/pubdocs/publication_501.doc

на рынке в августе 2007 г. сменился бурным ростом, однако в январе 2008 г. произошел более значительный спад на рынке, приведший к падению индекса ММВБ за месяц (с 31 декабря 2007 г. до 31 января 2008 г.) на 16,7%. Затем вновь последовал бурный рост (в мае 2008 г.). Очевидно, что динамика рынка на протяжении всего рассматриваемого периода определялась спекулятивными тенденциями.

Со второй половины 2007 г. начала сокращаться скорость обращения денег, что снизило возможности неинфляционного увеличения денежной массы. В условиях продолжавшегося экономического роста, по всей видимости, основным фактором, лежащим в основе этой тенденции, стало постепенное сворачивание процессов дедолларизации российской экономики. И, действительно, чистая покупка наличной иностранной валюты населением с сентября 2007 г. по июль 2008 г. составила 15,4 млрд. долл. Вероятнее всего, на этот процесс повлиял уже начавшийся кризис доверия, поскольку курс рубля в указанный период продолжал расти, и значительных экономических оснований (кроме негативных ожиданий) для подобного поведения населения не было.

Несмотря на отмечавшуюся внешнюю нестабильность, общая модель денежно-кредитной политики не менялась. Центральный банк продолжал проводить прежнюю политику накопления валютных резервов при одновременных заявлениях о намерении перехода к режиму инфляционного таргетирования. За год с начала августа 2007 г. по начало августа 2008 г. резервы в иностранной валюте увеличились на 52%. Этому способствовали и достигшие максимума к середине 2008 г. мировые цены на нефть. Цена нефти марки *Brent* приблизилась в начале июля 2008 г. к отметке 150 долл. за баррель. Кроме того, во втором квартале 2008 г. имел место чистый приток капитала в частный сектор в размере 41 млрд. долл.²³

Экономика России вступила в острую фазу финансового кризиса в августе 2008 г., когда она столкнулась с рядом негативных как внешних, так и внутренних факторов. Этому способствовало и банкротство банка «Lehman Brothers» в сентябре 2008 г., вызвавшее новую волну распространения кризиса на другие страны.

Первая волна кризиса в Россию пришла с фондового рынка, на котором с июня 2008 г. началось резкое и затяжное падение. В результате фондовый индекс ММВБ снизился с 1925 на 31 мая 2008 г. до 620 на 31 декабря 2008 г.²⁴ Если в начале лета 2008 г. еще предполагалось, что этот спад носит временный характер, к концу лета стало очевидно, что он будет более продолжительным и глубоким. Основной причиной падения фондовых индексов, по-видимому, стал вывод с него средств нерезидентов, которым было необходимо закрывать позиции в своих странах. Вслед за этим стали «сбрасывать» ценные бумаги и национальные игроки. В результате пострадали экономические агенты (прежде всего, инвестиционные банки), имевшие в активах акции, а также выдававшие кредиты под их обеспечение.

Параллельно во второй половине июля 2008 г. началось падение мировых цен на нефть, что уже можно считать «фундаментальным» фактором, который затронул как финансовую систему (усугубляя негативные ожидания в отношении ее стабильности и цен на финансовые активы), так и реальный сектор российской экономики. С августа 2008 г. начался процесс сокращения экспорта. Величина экспорта товаров (по методологии платежного баланса) снизилась с 47,3 млрд. долл. в июле 2008 г. до 28,5 млрд. долл. в декабре 2008 г.²⁵

Следующим звеном, затронутым кризисом, оказалась банковская система. Вновь возникли проблемы на межбанковском рынке, который, как и обычно в условиях кризиса, фактически прекратил работу. Здесь сказались наличие проблемы доверия в российской экономике и банковской системе в частности, которая в относительно благополучные годы отошла на второй план, но не исчезла, а в период кризиса вновь выдвинулась на первые места. В результате наибольшему удару кризиса на этом этапе подверглись

²³ http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/print.asp?file=capital.htm

²⁴ Информация с Интернет-сайта Группы ММВБ (<http://www.micex.ru>).

²⁵ http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/print.asp?file=trade.htm

банки, активно участвовавшие в операциях на фондовом и межбанковском рынках. Как следствие, несколько банков сменило хозяев, два относительно крупных банка перешли под контроль государственного Банка развития и внешнеэкономической деятельности (ВЭБ). Проблема доверия начала распространяться и на банковскую систему в целом, что привело к оттоку средств с вкладов населения в сентябре–октябре 2008 г., в результате которого депозиты физических лиц сократились в сентябре на 1,5%, а в октябре – еще на 6%.²⁶

Основной акцент денежно-кредитной политики с сентября 2008 г. сместился в сторону оказания поддержки банковской системе путем обеспечения ее ликвидностью. С сентября 2008 г. имело место устойчивое чистое предоставление ликвидности банковской системе Центральным банком: в сентябре 2008 г. среднее значение соответствующего показателя составляло около 200 млрд. руб., в октябре – 261 млрд., в ноябре – 109 млрд., в декабре – 229 млрд., а в январе 2009 г. достигло рекордной отметки в 808 млрд. руб.²⁷ Операции на открытом рынке из инструмента по стерилизации денежной массы превратились в инструмент по ее увеличению. Существенно возросла роль кредитов, предоставляемых Центральным банком коммерческим банкам. Однако возникла проблема обеспечения подобных кредитов. С ней во время текущего кризиса столкнулись и центральные банки развитых стран. В результате многие из них пошли по пути либо расширения перечня ценных бумаг, принимаемых в залог по кредитам, либо расширения перечня контрагентов центральных банков в сделках по предоставлению ликвидности. Центральный банк России в результате выбрал вариант проведения беззалоговых аукционов, которые начали осуществляться с 19 октября 2008 г. С этого момента до конца января 2009 г. на беззалоговых аукционах было размещено около 3,6 трлн. руб.²⁸

Помимо денежно-кредитной политики для обеспечения стабильности финансовой системы использовались инструменты и из арсенала бюджетно-налоговой политики: размещение бюджетных средств на депозитах коммерческих банков; направление бюджетных средств через Банк развития на интервенции на фондовом рынке; вхождение Банка развития в капитал банков и предоставление им субординированных кредитов без обеспечения. Что касается первой меры, то она применялась с 18 апреля по 6 ноября 2008 г. За этот период на депозитах коммерческих банков было размещено около 1,8 трлн. руб. бюджетных средств, в основном на срок в 27–35 дней по ставке от 7,2 до 8,4% (ставка была существенно повышена до 9,6% при двух последних размещениях – 30 октября и 6 ноября 2008 г.).²⁹ Впоследствии заменой аукционов по размещению депозитов бюджета фактически стали беззалоговые аукционы Центрального банка.

Что касается политики, проводимой через Банк развития, то нетрудно заметить, что она во многом дублирует политику Центрального банка, особенно после того, как в результате принятых 23 октября 2008 г. Государственной Думой РФ поправок в законы «О Банке России» и «О рынке ценных бумаг» он был наделен полномочием участника рынка ценных бумаг.³⁰ Операции по поддержанию фондового рынка действительно целесообразнее проводить мерами бюджетно-налоговой политики (в том числе через посредство Банка развития), тогда как поддержка банковской системы традиционно осуществляется через центральный банк. Привлечение бюджетно-налоговой политики во втором случае оправдано до тех пор, пока оно не нарушает общей стабильности бюджетной сферы. Мы можем констатировать, что в части выполнения традиционных функ-

²⁶ Обзор банковского сектора Российской Федерации // Центральный банк РФ. 2008. Декабрь. №74. Таблица 2.

²⁷ Рассчитано на основе: http://www.cbr.ru/hd_base/saldo.asp?date_req1=01%2F01%2F2008&r1=1&date_req2=11%2F02%2F2009&C_month=01&C_year=2008&rt=0&mode=1&x=27&y=6

²⁸ Рассчитано на основе: http://www.cbr.ru/hd_base/UnSecLoans.asp?date_req1=01%2F09%2F2008&r1=1&date_req2=15%2F02%2F2009&C_month=09&C_year=2008&rt=0&mode=1&x=44&y=10

²⁹ Информацию о размещении бюджетных средств в коммерческих банках можно получить здесь: http://www.cbr.ru/hd_base/bauction.asp

³⁰ Монитор мирового финансового кризиса // Ренессанс Капитал. 2008, 19 декабря. С. 7.

ций денежно-кредитной политики в настоящее время она действует в одном направлении с бюджетно-налоговой политикой. Общей целью двух видов экономической политики становится поддержание стабильности финансовой системы страны и стимулирование совокупного спроса, значительный удар по которому был нанесен ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры в форме вывода капитала из России и сокращения объемов чистого экспорта.

Если в отношении общей направленности политики Центрального банка и Правительства применительно к банковской системе (предоставление ей ликвидности в критический момент) особых вопросов не возникает, то они появляются относительно круга получателей помощи, которыми в основном выступают крупные банки, ключевым собственником которых является государство (Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, Россельхозбанк). В результате прослеживается тенденция усиления уже имеющейся сегментации национальной банковской системы. С одной стороны, подобный подход, направленный на поддержку наиболее крупных игроков, применяется во всем мире, поскольку крах крупного финансового института может иметь серьезные макроэкономические и, как показал пример «Lehman Brothers», даже международные последствия. С другой стороны, по достаточно точному, на наш взгляд, определению Г.Г. Фетисова, в России формируется трехуровневая банковская система,³¹ в рамках которой средние и мелкие частные банки оказываются в заведомо худшей ситуации.

Между тем, одним из результатов проведения политики по предоставлению ликвидности в условиях низкого уровня доверия в национальной экономике стал массовый отток капитала за рубеж. Чистый вывоз капитала частным сектором в сентябре 2008 г. составил 29 млрд. долл., а в 4-м квартале 2008 г., по предварительной оценке Центрального банка, достиг 130,5 млрд. долл.³² В такой ситуации обычно применяются меры валютного регулирования, направленные на ограничение оттока капитала, но возможности применения подобных мер были фактически перекрыты в ходе принятия нового закона «О валютном регулировании» в декабре 2003 г. и полномасштабной валютной либерализации, проведенной на его основе в июле 2006 г.

Любопытно, что на фоне общей мягкой денежно-кредитной политики происходило повышение ставки рефинансирования: с 11% (действовала с 14 июля 2008 г.) до 13% (с 1 декабря 2008 г.). Одним из объяснений этого шага является стремление удержать капитал в России, но, как показывает опыт предыдущих кризисов, и более значительные повышения ставки процента не помогали в таких ситуациях. Другое объяснение – ставка, как и в предшествовавшие годы, играет роль скорее не инструмента, а индикатора, то есть ее изменение является не упреждающим, а следующим за динамикой инфляции. Но и оно вызывает вопросы, поскольку, согласно официальным данным, ускорения инфляции во второй половине 2008 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года не произошло.

Особого рассмотрения заслуживает политика Центрального банка в отношении регулирования валютного курса во время кризиса. Во второй половине 2008 г. при значительном давлении в сторону снижения курса рубля ЦБР явно стремился удержать валютный курс от резкого падения. В результате резервы в иностранной валюте сократились с 462,7 млрд. долл. на 1 августа 2008 г. до 406,2 млрд. долл. на 1 января 2009 г.³³ Подобная политика вызвала неоднозначную реакцию. Часть экспертов высказывалась в том духе, что нужно было дать возможность рублю резко обесцениться. При этом в качестве основного аргумента приводилась необходимость поддержки внешней конкурентоспособности российской экономики, которая существенно пострадала во время роста реального курса рубля в предшествовавшие годы. В целом разделяя этот тезис, нам хо-

³¹ Фетисов Г. Монетарная политика России: цели, инструменты и правила // Вопросы экономики. 2008. №11. С. 5.

³² http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/print.asp?file=capital.htm

³³ http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/inter_res_08.htm&pid=svs&sid=mra и http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/inter_res_09.htm&pid=svs&sid=mra

телось бы обратить внимание на две основные угрозы резкого обесценения рубля в условиях текущего кризиса: во-первых, значительное давление, возникающее в результате этого шага на заемщиков в иностранной валюте (эта угроза часто упоминается при обсуждении текущей валютной политики), во-вторых, низкий уровень доверия, который, судя по ряду признаков, имеет место в российской экономике, привел бы к еще более стремительному падению курса, создавая своеобразную «самоподдерживающуюся спираль», в том числе раскручивающую инфляцию (по такому сценарию развивались события осенью 1998 г.). Тем не менее, резкое снижение курса рубля все же произошло с момента открытия торгов на валютном рынке в январе 2009 г. до начала февраля текущего года, причем как по отношению к доллару, так и к евро.

Во время кризиса имело место и существенное усиление явления долларизации в российской экономике. Так, только за август–ноябрь 2008 г. чистая покупка иностранной валюты населением составила почти 22,4 млрд. долл.³⁴ Изменилось и соотношение между депозитами в национальной и иностранной валюте: если на 1 августа 2008 г. доля депозитов в иностранной валюте в общем объеме привлеченных банковской системой вкладов физических лиц составляла около 13,5%, то на 1 декабря 2008 г. эта доля увеличилась до 19,9%.³⁵ Очевидно, что тем самым создавалось дополнительное давление в сторону снижения валютного курса рубля.

Таким образом, мировой финансовый и экономический кризис 2007–2008 гг. в явном виде поставил новые вызовы перед денежно-кредитной политикой России. Во-первых, они были связаны с изменением цели этой политики. Акцент сместился со снижения темпа инфляции на поддержание стабильности финансовой системы страны и увеличение совокупного спроса. Это было официально признано в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 год и период 2010 и 2011 годов»³⁶. В связи с фактической сменой целей и сохранением в том или ином виде регулирования обменного курса рубля нам представляется маловероятным провозглашавшийся в течение ряда последних лет переход на инфляционное таргетирование в России, по крайней мере, в среднесрочной перспективе.

Во-вторых, денежно-кредитная политика столкнулась с вызовами, касающимися набора применяемых ею инструментов. В рамках предшествующего этапа активно использовался лишь весьма ограниченный набор инструментов денежно-кредитной политики: валютные интервенции, привлечение средств коммерческих банков на депозиты в Центральном банке, осуществление операций на открытом рынке с облигациями Банка России, направленных на изъятие ликвидности. Опыт мини-кризиса в банковской системе лета 2004 г. продемонстрировал, что инструменты по предоставлению ликвидности практически не развиты. С того времени в этом отношении был сделан большой прогресс. Тем не менее, само развитие кризиса потребовало введения новых инструментов (например, беззалоговых аукционов). Однако возникает вопрос, какие изменения при существующей системе доступа к ресурсам Центрального банка произойдут в структуре банковской системы России. Кроме того, при отказе от использования инструментов валютного регулирования проявляются значительные негативные последствия применяемых мер денежно-кредитной политики в форме оттока капитала. Также не используется никаких мер по сдерживанию набирающего обороты процесса долларизации российской экономики. Тем самым, пока еще рано оговорить о завершении процесса трансформации денежно-кредитной политики под воздействием вызовов финансовой глобализации.

³⁴ Рассчитано на основе: Центральный банк РФ. Бюллетень банковской статистики. 2009. №1. С. 80–81.

³⁵ Рассчитано на основе: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank_system/4-2-1a_08.htm&pid=pdko&sid=dpbvf

³⁶ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 год и период 2010 и 2011 годов. Одобрено Советом директоров Банка России 17.10.2008. – М.: Центральный банк Российской Федерации, 2008. С. 3.

Четверикова А.С.*

Всплеск и современный кризис зарубежных инвестиций крупнейших компаний российской металлургии**

Крупные компании России уже на протяжении многих лет активно инвестируют в зарубежные активы,¹ однако их экспансия не протекала равномерно как в отраслевом, так и временном аспекте. Так, крупнейшие металлургические компании в отличие от аналогичных компаний нефтегазового сектора России стали проявлять интерес к зарубежным активам несколько позднее – в начале 2000-х годов, в то время как компании топливного сектора начали закрепляться на иностранных рынках еще в 1990-е годы. До недавнего времени, когда в полной мере начали проявляться признаки современного мирового кризиса, процесс экспансии металлургических компаний за рубеж только наращивал масштабы – практически каждая крупная компания черной и цветной металлургии владеет сейчас той или иной иностранной компанией, расположенной при этом за пределами СНГ. Особенно активно данный процесс протекал в последние два года – участились как свершившиеся сделки, так и заявления по перспективным планам в какой-нибудь стране. Кроме того, стоит упомянуть и неудачные попытки российских компаний по приобретению зарубежных активов, что еще раз подтверждало намерение в том числе крупного бизнеса металлургии развивать свое присутствие в мире. Однако дальнейшее расширение зарубежной экспансии крупнейших компаний российской металлургии было прервано начавшимся в конце 2008 г. кризисом, который не смог не затронуть их деятельность как в России, так и за ее пределами. Столкнувшись в первую очередь с финансовыми проблемами, отечественный крупный бизнес фактически приостановил экспансию на иностранные рынки.

Стратегии российских металлургических компаний за рубежом

В целом масштабы деятельности металлургических компаний России на зарубежных рынках достаточно варьируют и зависят от крупности самой компании: чем она больше, тем, как правило, более активна ее экспансия за рубеж. Свои особенности в реализуемых стратегиях присутствуют и у компаний каждой отрасли.

Компании цветной металлургии при зарубежной экспансии последних двух лет, до начала финансового кризиса, осуществляли следующие группы территориальных стратегий: расширение производства в рамках существующей специализации и диверсификация деятельности.

Первая группа объединяет такие стратегии, как:

- продолжающаяся скупка профильных привлекательных активов,
- усиление сырьевых дивизионов, включающее приобретение компаний по добыче сырья или отдельных месторождений,
- модернизация производства и строительство новых мощностей,
- развитие системы сбыта.

Вторая группа территориальных стратегий включает:

- приобретение предприятий в смежных секторах экономики.

Наибольшую активность крупный бизнес цветной металлургии проявлял в реализации стратегии по модернизации и строительству новых мощностей, а также усилению сырьевых дивизионов и продолжающейся скупке профильных привлекательных активов, что связано с одной из приоритетных целей компаний по усилению своей позиции (доли) на мировом рынке цветной металлургии. В наименьшей степени реализовывалась стра-

* Четверикова Анна Сергеевна – кандидат экономических наук, с.н.с. Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта «Влияние российской инвестиционной экспансии на образ России в Европе», проект №09-02-00157 а/Р.

¹ См. подробнее: Кузнецов А.В. Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект. – М.: КомКнига, 2007.

тегия по развитию системы сбыта и вторая группа стратегий, что является следствием изначальной замкнутости крупного бизнеса в рамках цветной металлургии, а также специфичной сбытовой политики в отрасли.

Чернометаллургический крупный бизнес осуществлял аналогичные группы территориальных стратегий, однако состав этих групп немного отличен.

Расширение производства в рамках существующей специализации объединяет:

- продолжающуюся скупку профильных привлекательных активов,
- усиление сырьевых дивизионов,
- модернизацию производства и строительство новых мощностей,
- развитие системы сбыта.

В рамках диверсификации деятельности компании черной металлургии осуществляют две стратегии:

- проникновение в новые для компаний отрасли,
- приобретение предприятий в смежных секторах.

При этом в отличие от компаний цветной металлургии приоритетнейшей стратегией чернометаллургических компаний являлась продолжающаяся скупка привлекательных активов, реализация которой дает крупному бизнесу возможность проникновения на множество новых рынков и закрепления на них. Усиление сырьевых дивизионов – вторая наиболее часто реализуемая стратегия среди крупного бизнеса черной металлургии, что вызвано его стремлением обеспечить сырьевую безопасность собственных предприятий в России, а также приобретаемых зарубежных предприятий. Наименее всего в черной металлургии реализовывались стратегии по диверсификации деятельности, так как до настоящего времени крупный бизнес данной отрасли не занял достаточно устойчивой позиции в мире для расширения своей специализации.

Как уже упоминалось выше, наибольший территориальный охват характерен для самых крупных компаний, стремящихся присутствовать на всех основных рынках.

Среди компаний цветной металлургии в последние годы наибольшую зарубежную экспансию осуществлял «*Российский алюминий*»². Последний включил в свой состав активы в 7 различных странах мира, расположенных в Америке, Азии, Европе, Африке, а также СНГ. Подобная широкая территория новой деятельности была обеспечена за счет реализации всех вышеупомянутых стратегий, свойственных для компаний цветной металлургии в целом. Например, в Китае компания в рамках стратегии по модернизации производства и строительству новых мощностей планирует построить новый алюминиевый завод мощностью более 500 тыс. т в год, о чем было подписано соглашение с одной из крупнейших электрометаллургических корпораций Китая, «China Power Investment Corporation», в 2008 г. Аналогичным образом в конце 2007 г. «Российский алюминий» и казахская компания «Самрук» подписали соглашение о создании совместного предприятия по разработке крупных угольных разрезов «Богатырь» и «Северный» (добыча составляет более 40 млн. т в год), чьи ресурсы в перспективе предполагается использовать для обеспечения электроэнергией нового алюминиевого завода, который российская компания планирует построить в Казахстане. В то же время современная кризисная ситуация в мире, а также непростое финансовое положение у группы компаний, принадлежащей О. Дерипаске и включающей «Российский алюминий», позволяет говорить о приостановлении объявленных планов.

В Африке компания преимущественно скупает профильные привлекательные активы – в 2007 г. она приобрела 77,5% компании «ALSCON», владеющей в Нигерии алюминиевым заводом мощностью около 200 тыс. т, электростанцией и портом.

Усиление сырьевых дивизионов было характерно для российской алюминиевой компании на Ямайке: в результате образования в 2007 г. путем слияния компаний «РУСАЛ», «СУАЛ» и глиноземных активов «Glencore» «Российского алюминия» ему стали принадлежать бокситовые месторождения и глиноземные заводы в этой стране.

² <http://www.rusal.ru>

Та же ситуация присуща для деятельности компании в Ирландии – в ее состав вошел единственный глиноземный завод страны производительностью 1,8 млн. т в год.

Кроме того, «Российский алюминий» с целью проникновения в смежные сектора экономики приобрел в 2008 г. китайский завод Баогуан, специализирующийся на производстве катодных блоков и обладающий мощностью 9,3 тыс. т. В дальнейшем российская компания планировала осуществлять традиционную для себя стратегию по модернизации мощностей – до 2010 г. в китайский завод планируется инвестировать более 20 млн. долл., что позволит увеличить его мощность более чем в 2 раза.

Развитие системы сбыта «Российский алюминий» осуществлял путем открытия все новых представительств. За рассматриваемый период были открыты подобные структуры во Вьетнаме и Швейцарии.

«Норильский никель»³ в отличие от лидера российской алюминиевой промышленности осуществлял в предкризисный период менее диверсифицированные стратегии за рубежом, направленные в основном на увеличение производственных возможностей компании. Однако это не ограничивало его в территориальном аспекте: новые активы были приобретены в Австралии, Америке, Африке и Европе. Так, в 2007 г. «Норильский никель» в целях обеспечения собственной сырьевой безопасности приобрел предприятия по добыче никелевой руды компании «OM Group», расположенные в Финляндии и Австралии. Впоследствии компания начала реализовывать уже другую стратегию в отношении данных активов – осуществлять модернизацию производства. Так, мощности одного никелерафинировочного завода в Финляндии будут в перспективе удвоены.

В рамках стратегии по скупке профильных привлекательных активов «Норильским никелем» была куплена канадская компания «LionOre Mining International», производящая более 30 тыс. т никеля в год и владеющая предприятиями в Австралии, ЮАР и Ботсване. В том же 2007 г. было приобретено и 7,2% «Canadian Royalties», владеющей никелевыми активами в Канаде.

Модернизация производства и строительство новых мощностей также связаны с Африкой. На территории ЮАР российская компания в 2008 г. начала программу расширения добычи и переработки никеля. До 2011 г. объем добычи никеля должен возрасти с нынешних 5,5 тыс. т до 20,5 тыс. т, модернизирована существующая обогатительная фабрика с увеличением мощности в 2,5 раза до 250 тыс. т и построена новая. Инвестиции составят 445 млн. долл.

Среди других крупных компаний российской цветной металлургии стоит упомянуть «Русскую медную компанию», которая не осуществляла масштабной зарубежной экспансии. Однако заслуживает внимания ее деятельность в Казахстане, где компания ведет строительство второй очереди обогатительной фабрики медно-цинковых руд на базе Приорского и Весенне-Аралчинского месторождений, тем самым реализуя стратегию по строительству новых мощностей вне России. Другие компании отрасли не осуществляли каких-либо стратегий на территории иностранных государств.

Значительно большей активностью в западных странах отличался крупный бизнес черной металлургии: все крупнейшие компании расширили свою деятельность за рубежом в последние годы. Однако, как и в цветной металлургии, наиболее масштабная и диверсифицированная деятельность характерна для лидеров отрасли, таких как «Северсталь» и «Евраз Груп».

«Северсталь»⁴ реализовывала различные стратегии как в рамках существующей специализации, так и по диверсификации деятельности, что позволило ей включить в свой состав предприятия из стран Европы, Америки, Африки. В последние годы большой приоритет компания отдавала стратегии по скупке профильных привлекательных активов, стремясь укрепиться на различных рынках. Только в США «Северсталь» стала владельцем «WCI Steel», одной из крупных компаний страны по производству различных сортов стального проката, а также производителя проката «Esmark». Также в 2008 г.

³ <http://www.nornik.ru>

⁴ <http://www.severstal.com/rus>

в состав лидера российской черной металлургии вошла фирма «Sparrows Point», обладающая мощностью в 3,6 млн. т стали в год, – крупнейший поставщик жестяного проката в США. Но Америкой интересы компании не ограничивались в рамках рассматриваемой стратегии: в Европе «Северсталь» также совершила ряд покупок. Например, в Италии ею была приобретена одна из крупнейших компаний по выпуску специальных канатов «Redaelli Теспа», способная выпускать 15 тыс. т продукции в год, что позволило также расширить ассортимент выпускаемой российской компанией продукции.

Однако стремление «Северстали» к обеспечению собственным сырьем своих предприятий, в том числе зарубежных, реализовывалось в усилении сырьевых дивизионов компании. Например, в 2008 г. в состав российского лидера черной металлургии окончательно вошла «PBS Coals Corporation», специализирующаяся на добыче и переработке коксующегося и энергетического угля в США и добывающая около 2,5 млн. т в год. Также, «Северсталь» приобретает 61,5% «African Iron Ore Group», которой принадлежит право проведения геологоразведочных работ на железорудном месторождении с ресурсами более 500 млн. т в Либерии.

Выход за пределы основной отрасли специализации за рубежом связан с приобретением «Северсталью» ирландской компании «Celtic Resources», специализирующейся преимущественно в золотодобывающем секторе и владеющей месторождениями золота и молибдена в Казахстане. В дальнейшем компания продолжила наращивать свой золотодобывающий дивизион. В 2008 г. она приобрела «Балажал», добывающий золото в Казахстане и обладающий извлекаемыми запасами в 20 млн. т.

Другой отраслью в рамках диверсификации деятельности компании является машиностроение. На одной из приоритетных для себя территорий, в США, «Северсталь» с целью обеспечения собственных американских предприятий необходимым оборудованием в 2007 г. приобрела фирму «Victory Industries», специализирующуюся на производстве узлов для металлургического оборудования.

Стратегия по развитию системы сбыта территориально связана с Европой. «Северсталь» приобрела польскую компанию «Technologie Buczek», на базе которой планировалось сформировать производственно-складской комплекс по переработке и реализации продукции черной металлургии.

В отличие от компании «Северсталь» «Евраз Групп»⁵ был в меньшей степени сконцентрирован в рамках зарубежной экспансии на одной или нескольких территориях. За последние годы реализация всего трех стратегий позволила ему стать владельцем активов в Австралии, Азии, Америке, Африке и Европе.

Основной стратегией «Евраз Групп» за пределами России являлась продолжающаяся скупка профилейных привлекательных активов. Например, в 2007 г. компания приобрела в США фирму «Oregon Steel Mills», производящую около 1,8 млн. т стальной продукции ежегодно, и «Claymont Steel», выпускающую около 0,4 млн. т стали и 0,5 млн. т проката в год. Позднее «Евраз Групп» смог приобрести и канадскую компанию «Ipsco», являющуюся крупным производителем толстолистовой стали (около 2,5 млн. т в год) и нефтегазовых труб (1,2 млн. т в год). В 2007 г. в состав компании вошли активы украинской группы «Приват» общей мощностью в 1,2 млн. т стали и более 3 млн. т кокса. Кроме того, доля «Евраз Групп» в итальянской компании по производству листового проката «Palini e Bertoli» увеличилась в 2007 г. до 100%. В Азии «Евраз Групп» в настоящее время присутствует в Китае. В начале 2008 г. компания заключила соглашение о приобретении 51% «Delong Holdings», специализирующейся на выпуске стали. Пока, согласно договоренности, «Евраз Групп» стал владельцем 10% китайской компании. Однако в кризисных условиях перспективность завершения данной сделки неоднозначна.

«Евраз Групп», как и другие металлургические компании, стремился усилить и свои сырьевые дивизионы. В 2008 г. компания договорилась с «China Metallurgical Group Corporation» о совместной разработке крупного железорудного месторождения в Австралии с запланированным объемом добычи в 15 млн. т руды в год.

⁵ <http://www.evraz.com/ru>

В рамках диверсификации деятельности «Евраз Груп» в 2007 г. увеличил до 54,1% свою долю в южноафриканской компании «Highveld Steel and Vanadium», являющейся одним из ведущих производителей ванадия и выпускающей около 9 тыс. т феррованадия в год. Также компанией был приобретен европейский производитель феррованадия – чешская компания «Nikom».

«НЛМК» (Новолипецкий металлургический комбинат)⁶ отличают небольшие масштабы зарубежной экспансии. Компания только в последние годы начала реализовывать стратегию по развитию системы сбыта и приобретению привлекательных активов. Их результатом стало расширение географии присутствия «НЛМК» на территории Азии, Америки и Европы. Так, в США в состав «НЛМК» вошли 50% «Winner Steel», обладающей мощностью 1,2 млн. т оцинкованного проката в год, а также было подписано соглашение о приобретении производителя стали и проката «Beta Steel». В рамках расширения сбытовой системы в 2008 г. компанией были приобретены трейдинговая компания Кипра и аналогичная структура в Швейцарии, которые дополнили уже принадлежащие НЛМК производственные активы в Европе, в частности в Дании, Италии, Франции и Бельгии. Кроме того, в прошлом году в Китае «НЛМК» совместно с местной компанией «Tebian Electric Apparatus Stock» создал металлосервисный центр.

«ММК» (Магнитогорский металлургический комбинат)⁷, являясь одним из крупнейших производителей в черной металлургии России, не реализовал масштабной экспансии за рубеж, возможно, по причинам своей территориальной «узости» в России, что не обеспечивает ему достаточной устойчивости для активного выхода на зарубежные рынки. После ряда неудачных попыток по приобретению зарубежных привлекательных активов компания начала реализовывать другую стратегию – строительство новых мощностей. С этой целью в 2007 г. в Турции было создано совместное предприятие с местной компанией «Atakas Group», в котором «ММК» принадлежит 50% плюс 1 акция. В рамках данного предприятия планируется строительство металлургического завода мощностью 2,6 млн. т листового проката ежегодно. Инвестиции в проект превысят 1 млрд. долл., однако сроки его реализации в сложившейся ситуации, вероятнее всего, будут сдвинуты.

В рамках обеспечения сырьевой безопасности «ММК» в 2007 г. приобрела около 5,4% австралийской компании «Fortescue Metals», которой принадлежит железорудное месторождение с запасами, превышающими 2,4 млрд. т руды.

«Металлоинвест»⁸, несмотря на меньшие значения ряда показателей по сравнению с «ММК», вела более активную деятельность на внешних рынках, включающую реализацию стратегий из двух вышерассмотренных групп в Австралии и Азии. На территории ОАЭ с 2007 г. компания ведет строительство металлургического завода мощностью 1 млн. т проката в год, запуск которого запланирован на 2009 г., но может быть перенесен из-за кризисных условий. Инвестиции в реализацию стратегии по созданию новых мощностей в ОАЭ превысят 150 млн. долл.

В Австралии «Металлоинвест», как и «Северсталь», усиливал свои позиции за счет диверсификации деятельности, проникновения в новые отрасли. В 2007 г. компания приобрела 12,3% золотодобывающей компании «Medusa Mining».

С этим же регионом связано и расширение сырьевого дивизиона «Металлоинвестом». В 2008 г. он приобрел 27% австралийской компании «Strike Resources», одним из перспективных проектов которой является разработка крупного железорудного месторождения в Перу. Таким образом, «Металлоинвест» «возместил» продажу около 19% другого производителя железной руды Австралии – компании «Mount Gibson Iron».

Территориальные приоритеты «Мечела»⁹ при зарубежной экспансии были преимущественно связаны с Европой, а также с СНГ. Основу его деятельности составляла

⁶ <http://www.nlmk.ru/>

⁷ <http://www.mmk.ru/>

⁸ <http://www.metallinvest.ru/>

⁹ <http://www.mechel.ru/>

стратегия по обеспечению сырьевой безопасности, расширению сбыта и приобретению привлекательных активов. Так, в 2007 г. «Мечел» стал владельцем 49% «Топлофикация-Русе», владеющей ТЭЦ в Болгарии. В 2008 г. была куплена трейдинговая компания «HBL Holding» из Германии.

Покупка румынской «Ductil Steel», выпускающей около 0,3 млн. т стали, а также прокат и метизы, «Мечелом» была осуществлена при реализации стратегии по приобретению привлекательных активов.

В рамках обеспечения сырьевой безопасности в 2008 г. компания приобрела у «Oriol Resource» месторождение «Восход» с запасами в 19,5 млн. т руды и Шевченковское месторождение, расположенные в Казахстане. Позднее на месторождении «Восход» был построен горно-обогатительный комбинат.

Наименее активна на западных рынках «ТМК» (Трубная металлургическая компания)¹⁰, которая реализовывала только стратегию по развитию системы сбыта и покупке привлекательных активов. Результатом последней стало приобретение казахстанского «Казтрубпрома», способного производить 60 тыс. т труб ежегодно, а также американской трубной компании «IPSCO Tubulars» и 51% «NS Group» общей мощностью около 1 млн. т труб в год. Эти сделки значительно расширили географию зарубежной экспансии «ТМК»: до этого периода ключевыми иностранными предприятиями компании были трубный завод и завод по производству трубной заготовки в Румынии. Также в 2007 г. «ТМК» открыла свои представительства в Туркмении и Сингапуре.

Результаты экспансии металлургических компаний за рубеж и возможные перспективы в кризисных условиях

Зарубежная экспансия российских металлургических компаний осуществлялась с различными стратегическими целями, о которых говорилось выше. Обобщенно они включают стремление к обеспечению сырьем, стабильности сбыта собственной продукции и превращению в полноценных участников мировой металлургической отрасли, в том числе путем наращивания зарубежного производства и своей доли на мировом рынке, а также путем диверсификации выпускаемой продукции. Например, только приобретения за пределами России последних двух лет обеспечили «Норильскому никелю» порядка 20% производства никеля компании. Аналогичным образом новые активы «Северстали» обеспечили порядка 15% выпуска стали данной компании, «Евраз Груп» – около 20%. Отдельно стоит упомянуть и обход протекционистских мер, которые применялись иностранными государствами по отношению к российским компаниям черной металлургии, с помощью приобретения тех или иных предприятий как положительный факт для развития российского крупного бизнеса за рубежом.

Таблица 1.

Зарубежная экспансия металлургических компаний России в 2007–2008 гг.

<i>Части света</i>	<i>Компании</i>	<i>Инвестиции, млрд. долл. (оценка)</i>
Америка	Евраз Груп, НЛМК, Норильский никель, Российский алюминий, Северсталь, ТМК	более 15,7
Европа (с СНГ)	Евраз Груп, Мечел, НЛМК, Норильский никель, Российский алюминий, Северсталь,	более 2,6
Азия (с СНГ)	Евраз Груп, Металлоинвест, Мечел, ММК, НЛМК, Российский алюминий, Русская медная компания, Северсталь, ТМК	более 0,6
<i>из них СНГ</i>	<i>Евраз Груп, Мечел, Российский алюминий, Русская медная компания, Северсталь, ТМК</i>	<i>более 2,3</i>
Австралия	Евраз Груп, Металлоинвест, ММК, Норильский никель	более 0,9
Африка	Евраз Груп, Металлоинвест, ММК, Норильский никель	более 0,3

¹⁰ <http://www.tmkgroup.ru/>

Однако в текущий период не приходится говорить о дальнейшем активном развитии зарубежной экспансии российских металлургических компаний и ее результатах. Сложившаяся кризисная ситуация в металлургической отрасли России может служить подтверждением вышесказанного. Основной спад металлургического производства в стране начался с октября 2008 г., когда резко было снижено производство основных видов продукции металлургии. Так, производство чугуна в октябре 2008 г. составило всего 3,5 млн. т, что соответствовало 80% уровня октября 2007 г. и 82% уровня октября 2006 г. К концу года выпуск чугуна сократилось до 2,3 млн. т (51% уровня декабря 2007 г., 52% – декабря 2006 г.). В январе 2009 г. производство чугуна немного выросло, однако по объемам выпуска практически соответствовало уровню 1999 г. и составляло 60–70% от уровней аналогичного периода последних трех лет. Похожая ситуация в конце 2008 г. – начале 2009 г. была характерна для других видов продукции черной металлургии: стали, проката, труб (см. табл. 2).

Таблица 2.

Производство стали, проката, стальных труб в России в конце 2008 г., тыс. т

<i>Продукция</i>	<i>Сентябрь</i>	<i>Октябрь</i>	<i>Ноябрь</i>	<i>Декабрь</i>
Сталь	5 953	4 895	3 456	3 535
Прокат	4 776	3 913	2 764	3 121
Стальные трубы	663	631	411	432

Источник: данные Росстата.

Производство стали в относительном выражении в ноябре–декабре 2008 г. не достигало и 60% выпуска в соответствующий период 2007 г. и 2006 г., превысив 60%-ный рубеж только в январе 2009 г. (по отношению к январю 2008 г. и 2007 г.). Выпуск проката характеризовался аналогичной тенденцией: объем производства октября 2008 г. (78% к октябрю 2007 г.) был максимальным в 4-м квартале 2008 г., в ноябре–декабре прошлого года выпуск проката к ноябрю–декабрю 2007 г. и 2006 г. колебался в районе 60%, а в январе 2009 г. превысил 65% уровня января 2008 г. и 2007 г.. Выпуск же стальных труб сократился в меньшей степени: в октябре 2008 г. по отношению к октябрю 2007 г. и 2006 г. он еще превышал 90%, сократившись к концу года до 60–65% относительно тех же периодов прошлых лет. В январе же 2009 г. по отношению к январю 2008 г. было выпущено всего 65% стальных труб.

В цветной металлургии спад производства был выражен в меньшей степени. Выпуск меди, никеля и алюминия продолжил сокращаться и в начале 2009 г., однако выпуск меди в январе 2009 г. по отношению к январю 2008 г. составил 79%, производство никеля – 86%, производство алюминия 97%, что значительно больше аналогичных показателей черной металлургии. В целом сокращение металлургического производства характеризуется не столь большими показателями, что в том числе объяснимо технологической невозможностью полной остановки производства: октябрь 2008 г. к октябрю 2007 г. – 103,7%, ноябрь 2008 г. к ноябрю 2007 г. – 86,7%, декабрь 2008 г. к декабрю 2007 г. – 93,9%, январь 2009 г. к январю 2008 г. – 69,9%. Некоторое временное возрастание выпуска продукции является следствием повышения спроса со стороны металлотрейдеров, однако фундаментальных причин для улучшения кризисной ситуации в отрасли пока нет: внутренний и внешний спрос остается пониженным.

Крупные металлургические компании России по-разному справляются со сложившейся ситуацией. Основные компании черной металлургии в январе 2009 г. сократили выпуск проката по отношению к январю 2008 г. до 60–65%, за исключением «НЛМК», у которого данный показатель снизился до 47%. Для алюминиевых заводов «Российского алюминия» в аналогичный период были характерны показатели более 73%, при этом для сибирских предприятий они превышали 95%. Наименьшее сокращение производства меди было присуще «Норильскому никелю» (производство января 2009 г. к январю 2008 г. – около 90%), наихудшие – «Русской медной компании» (аналогичный показатель составил всего 23,5% для Новгородского металлургического завода).

Производство никеля «Норильский никель» сохранил практически на том же уровне (98% в январе 2009 г. к январю 2008 г.), в то время как «Мечел» сократил выпуск практически вдвое.

Тем самым наибольшая устойчивость в текущее время присуща наиболее крупным металлургическим компаниям, которые пока могут значительно не сокращать собственное производство, хотя процесс уже начался: «Российский алюминий» временно остановил собственное производство глинозема на Ямайке. Однако кризисная ситуация отражается не только на производственных показателях компаний. Структуры О. Дерипаски испытывают серьезные финансовые затруднения. Другие металлургические компании стремятся их минимизировать путем увольнения части сотрудников (например, «Северсталь»), большей переориентацией на экспорт продукции («НЛМК» экспортирует 70–85% продукции), отказа от намечаемых сделок («НЛМК» отказалась покупать американского производителя трубной продукции «JMC», взамен предложив финансовую компенсацию). Таким образом, деятельность российских металлургических компаний в настоящее время в большей степени сконцентрирована на решении проблем у уже принадлежащих им активов, чем на расширении деятельности, тем более за пределами России. В то же время масштаб зарубежной экспансии металлургических компаний последних двух лет позволяет говорить о том, что современная кризисная ситуация только приостановила данный процесс и в перспективе возможно его восстановление. Вероятнее всего, первыми наращивание своих иностранных инвестиций начнут крупнейшие из металлургических компаний России («Норильский никель», «Северсталь»), которые станут реализовывать приоритетные для себя стратегии – по модернизации и строительству новых мощностей, а также усилению сырьевых дивизионов и продолжающейся скупке профильных привлекательных активов. Кроме того, несмотря на кризисные условия, будут закончены уже начатые проекты в рамках зарубежной экспансии.

Писаренко А.Г.*

Российские компании как активные участники в трансграничных сделках слияний и поглощений

За последние несколько лет Россия стала крупнейшим иностранным инвестором на развивающихся и развитых рынках среди стран группы БРИК – Бразилии, России, Индии, Китая (см. график 1). Как правило, осуществление инвестиций происходит в виде трансграничных слияний и поглощений. По данным аналитических отчетов «Deutsche Bank», накопленные прямые иностранные инвестиции (ПИИ) российских компаний за рубежом достигли в 2007 г. отметки в 160 млрд. долл.

График 1.

Накопленные прямые инвестиции за границей странами БРИК (млрд. долл.)



Источник: World Investment Report 2007 / UNCTAD. – N.Y., Geneva, 2007. P. 256–258; Deutsche Bank Research. Russia's outward investments. April 30, 2008. P. 1 (<http://www.dbresearch.com>).

Среди развивающихся стран Россия находится на втором месте после Сянган (Гонконга), который достиг к началу 2007 г. отметки в 689 млрд. долл. ПИИ.¹ Стоимость трансграничных слияний и поглощений из России удвоилась с 2006 г. и большая часть сделок осуществлялась на постсоветском пространстве. Это можно объяснить тем, что до сих пор остаются культурные, деловые и научные связи между странами бывшего СССР, а также ограниченные возможности в форме достаточности капитала для осуществления «качественных»² и капиталоемких покупок на развитых рынках плюс существующие там политические барьеры.

Несмотря на высокую активность российских компаний на рынках ближнего зарубежья, отечественные предприятия все больше обращают внимание на стратегические активы на развитых рынках, продолжая осуществлять ПИИ в энергетике и металлургии. Большая часть ПИИ из России была осуществлена несколькими компаниями-чемпионами, с высокими экспортными доходами, которые играли важную роль в поддержании и финансировании роста дочерних зарубежных компаний. Для примера, «Евраз Групп» купила «Oregon Steel Mills» (США) за 2,1 млрд. долл. Компания-лидер в газовой отрасли «Газпром» снизила свою активность по покупке компаний на европейском рынке, но продолжает участвовать в приобретении бизнеса в развивающихся странах.

Отечественные предприятия продолжили экспансию бизнеса в Африку, усиливая свои позиции в сырьевом секторе. Экспансия осуществляется напрямую, посредством поглощения африканских компаний или посредством поглощения «родительской» ком-

* Писаренко Александр Григорьевич – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ World Investment Report 2007. P. 257.

² В этом значении автор подразумевает осуществление сделок слияний и поглощений с западными компаниями с высокой долей инновационных разработок и возможностью получения высокой экономической выгоды.

пании, работающей на развитых рынках, но с активами на африканском континенте. Одна из таких сделок была осуществлена «Норникелем» при покупке за 6,3 млрд. долл. канадской «LionOre Mining», которая имела добывающие активы в ЮАР и Ботсване.

Глобальный финансовый кризис, который на первом этапе затронул Россию в меньшей степени, чем США и страны Западной Европы, только способствовал дальнейшему продвижению российского капитала на внешние рынки. Российские компании и в первой половине 2008 г. все равно оставались очень активными игроками на мировом рынке слияний и поглощений с показателем в 11,4 млрд. долл. Традиционно большую активность проявляли компании сырьевого сектора экономики. Но с учетом инновационного пути развития России, все больше стали уделять внимание российские компании инновационным отраслям за рубежом, тем более что заметно проявляется лоббирование интересов отечественных бизнес-структур с высокой долей современных технологий Правительством РФ.³

Несмотря на желание России участвовать в капитале крупнейших инновационных компаний и заимствовать технологии для собственного развития, такая экспансия нравится не всем. Борьба за конкурентное преимущество является одной из важнейших задач государства, поэтому многие развитые страны не очень сильно стремятся к продаже компаний или долей в компаниях с современными технологиями, а наоборот, пытаются защитить свои отрасли и компании политическими рычагами. В 2007 г. Еврокомиссия попыталась поставить барьер для продажи стратегических компаний иностранным инвесторам, а в Германии даже приняли поправку в закон, ужесточающую условия приобретения немецких предприятий иностранцами. Причем это вызвало протесты бизнес-сообщества страны, так как иностранные инвесторы создают огромное количество рабочих мест в Германии и поддерживают финансовое состояние предприятий.

Тем не менее, российским компаниям удается приобретать бизнес с современными научно-техническими разработками. Одним из примеров инновационной покупки может служить приобретение группой «Ренова» крупного пакета акций в швейцарской компании «Oerlikon», одном из крупнейших производителей в сфере полупроводниковых технологий. Доля российской группы составляет около 24,4%, но компания планирует увеличить свою долю в предприятии. Следует также отметить покупку группой «Ренова» больше 30% акций группы «Sulzer Engineering», занимающейся выпуском современного оборудования для добычи и переработки нефти. К «качественным» приобретениям можно отнести покупку АФК «Система» индийского оператора фиксированной и мобильной связи «Shyam Telelink» с целью дальнейшей экспансии на рынок Азии. Российская группа «Базовый Элемент» участвовала в приобретении 18% акций канадского производителя автомобильных запчастей «Magna» (хотя из-за кризиса этот актив был продан), а также установлении контроля над британской автомобильной компанией «LDV Group». Со стратегической точки зрения эти покупки «Базовым элементом» являлись очень перспективными, так как российская группа имеет в своих активах производство автомобилей и запчастей к ним и, соответственно, может посредством заимствования технологии улучшить собственное производство, повысить его рентабельность.

Приобретения российскими компаниями иностранных предприятий с высокой долей научных разработок благоприятно влияют на развитие российского производства и экономики в целом, но существует ряд барьеров для успешной экспансии, как внутренних, так и внешних. По данным исследования Всемирного института консалтинговой компании «McKinsey» (*McKinsey Global Institute, MGI*) и группы исследователей из Всемирного банка, большинство российских компаний испытывает ряд проблем при выходе на мировые рынки корпоративного контроля, а именно: не хватает опыта работы на зарубежных рынках, поддерживающего капитала, практического опыта осуществления трансграничных сделок слияний и поглощений. Особую роль играет негативный имидж

³ Одним из примеров лоббирования интересов отечественных компаний Правительством РФ на внешних рынках является политическая поддержка при приобретении 5% акций европейской аэрокосмической корпорации «EADS» российской финансовой группой ВТБ в 2007 г.

страны, который является отрицательным фактором при осуществлении трансграничных сделок слияний и поглощений с участием российского капитала. Кроме того, по мнению автора, не разработана ясная и четкая стратегия поддержки Правительством РФ отечественных компаний на мировом рынке корпоративного контроля. Как правило, отдается предпочтение в поддержке государственным компаниям или компаниям-чемпионам в зарубежной экспансии. Хотя правительственную поддержку нужно оказывать не в меньшей степени малому и среднему бизнесу при покупке предприятий или корпоративного контроля за границей. Именно средние компании быстро адаптируются на новых рынках и в дальнейшем смогут получить большее конкурентное преимущество, если будут иметь производство или сеть продаж на внешних рынках. Такая экспансия целесообразна, и с точки зрения развития среднего бизнеса в России и с точки зрения развития конкурентоспособности отечественных предприятий на внешних рынках.

Таблица 1.

**Трансграничные слияния и поглощения с участием российских компаний
в качестве покупателей**

<i>Покупатель</i>	<i>Сектор экономики</i>	<i>Компания-цель</i>	<i>Страна</i>	<i>Сумма, млн. долл.</i>
2006 г.				
Евраз Групп	Металлургия	Oregon Steel	США	2300
НЛМК	Металлургия	Duferco	США, страны ЕС	806
Евраз Групп	Металлургия	Highveld Steel and Vanadium	ЮАР	678
Вымпелком	Телекоммуникации	Armentel	Армения	469
Русал	Металлургия	Eurallumina	Италия	420
Норникель	Металлургия	OMG Nickel	Австралия, Финляндия	408
Русал	Металлургия	Alscon	Нигерия	250
Интеррос	Энергетика	Plug Power	США	241
Вымпелком	Телекоммуникации	Unitel	Узбекистан	207
2007 г.				
Норникель	Горная добыча	LionOre Mining	Канада	5234
Русал	Металлургия	Glencore (+ СУАЛ)	Швейцария	3600
Газпром	Энергетика	Белтрансгаз	Белоруссия	2500
Ренова	Энергетика	Energetic Source	Италия	700
Евраз Групп	Металлургия	Claymont Steel	США	564
ЛУКОЙЛ	Нефтегазовая отрасль, энергетика	Jet Petrol Stations	Чехия, Польша, Венгрия, Финляндия	560
Холдинг ГИС	Машиностроение	Altis Semiconductor	Франция	449
МТС	Телекоммуникации	K-Telecom	Армения	434
Миракс Групп	Строительство	Sungate Port Royal	Турция	340
Северсталь	Золотодобыча	Celtic Resources	Ирландия	315
Евраз Групп	Металлургия	Highveld Steel and Vanadium	ЮАР	248
НЛМК	Металлургия	Winner Steel	США	212

Источник: Deutsche Bank Research. Russia's outward investments. P. 13. Учитывались сделки более 200 млн. долл. при приобретении более 10% акционерного контроля в компании. «Газпром» приобрел 50% транспортировщика газа «Белтрансгаз» за 2,5 млрд. долл. с рассрочкой платежа до 2010 г.

В качестве отправной точки поддержки российского бизнеса при осуществлении инвестиций на внешних рынках, автор предлагает использовать систему торговых представительства РФ, но с учетом современных задач и международного опыта. До распада Советского Союза по всему миру существовала разветвленная сеть торгпредств СССР, она осталась и по сей день, но играет больше пассивную роль в помощи по выходу отечественных предприятий на мировой рынок. Объяснить это можно несколькими причинами. Как правило, крупный бизнес собственными силами выходит на мировой рынок корпоративного контроля и имеет поддержку Правительства РФ, для этого есть и финансовые, и человеческие ресурсы. Средний и малый бизнес не может позволить себе экспансию за рубеж по причине ограниченности информации и капитала. Это создает определенные трудности при выходе на внешние рынки среднего бизнеса, так как необходимо учитывать все риски, связанные с активной деятельностью в разных странах, и определенные барьеры входа на рынок. В качестве примера поддержки экспансии среднего бизнеса на мировые рынки, можно привести пример бразильского агентства для продвижения экспорта и инвестиций (*Brazilian Agency for Exports Promotion and Investments, APEX*). Это агентство активно помогает малым и средним предприятиям Бразилии выходить на мировые рынки не только для продвижения товаров, но и осуществления ПИИ. Оно работает вместе с правительством Бразилии, осуществляет консультационную поддержку бразильских компаний и, если необходимо, лоббирование их интересов на внешних рынках.⁴ Такой опыт можно применить при поддержке российских фирм, планирующих вести активную деятельность за границей.

Кроме внешних сдерживающих препятствий, ограничивающих участие российских компаний в трансграничных сделках слияний и поглощений, существуют и внутренние барьеры. Автор хотел бы обратить внимание на такие немаловажные факторы удачной экспансии российских компаний на внешние рынки, как соответствие международным стандартам корпоративного управления, а также «транспарентная» и понятная структура управления бизнесом. Если компания придерживается кодекса корпоративного управления (несмотря на то, что это необязательная норма), то лояльность инвесторов, кредиторов, акционеров, а также потенциальных «компаний-целей» повышается.

При этом наблюдается возрастающая динамика принятия многими странами мира кодексов корпоративного управления (если в 1996 г. их было 10, то в 2003 г. уже около 50). В России незначительная часть крупных российских компаний придерживается корпоративного кодекса управления. Как правило, это предприятия, которые активно работают на международном рынке капитала и рынке корпоративного контроля. Такую практику нужно стараться внедрять не только в международных компаниях, но и в средних российских предприятиях, работающих на внутреннем рынке, так как внутренняя инвестиционная привлекательность бизнеса и ясная система управления будут способствовать выходу российских компаний на мировой рынок корпоративного контроля. В перспективе при активном применении кодекса на практике российским предприятиям будет легче в международной конкурентной борьбе, что обеспечит быструю адаптацию в меняющейся инвестиционной среде. По мнению автора, когда компании или институциональные инвесторы рассматривают новые инвестиционные горизонты за границей, им нужно обращать внимание на стандарты корпоративного управления, которые в той или иной степени помогают защитить инвестиции.

⁴ В 2005 г. около 15 тыс. малых и средний предприятий участвовали в международных сделках при поддержке бразильского агентства. На 2005 г. только поддержанный им экспорт товаров и инвестиций малых и средних бразильских фирм составил около 20 млрд. долл. (<http://www.brasil.org.co>).

Российская модель корпоративного управления – перспективы развития

После крушения советской экономической системы происходит постепенное становление рыночных отношений в России: изменение форм собственности, способов взаимодействия между предприятиями и между работниками, ценностных установок деятельности. Говоря о достигнутых результатах, пока трудно четко описать российскую модель корпоративного управления – ее образ представляется весьма сложным и противоречивым, в то же время успех дальнейшего развития экономики страны, по мнению экспертов Всемирного банка, напрямую зависит от эффективности менеджмента.

Трудности исследования российской модели корпоративного управления связаны с тем, что она находится на пути своего становления – в обществе существуют определенные культурные стереотипы, однако нет четкого понимания, как эти стереотипы работают и, следовательно, как их использовать с целью повышения экономической эффективности. Кроме того, российская модель корпоративного управления, во-первых, в значительной степени неоднородна, что связано с большим числом различных национальностей, проживающих на территории страны и играющих неодинаковую роль в развитии российской бизнес-культуры. Во-вторых, российские компании унаследовали от жесткой административно-командной системы советского времени практически полную непрозрачность своих операций, что наблюдается даже на предприятиях ТНК, принадлежащих к «демократической» американской модели.¹ Очевидно, что такая система позволяет поддерживать коррупцию на всех уровнях управления.

Одной из важнейших особенностей российской модели управления представляется сложная система культурной самоидентификации, основанная на множестве внутренних противоречий (например, проблема выбора «западного» или «восточного» пути развития России). Незначительное число социологических и культурологических исследований, посвященных российскому обществу, затрудняет не только разработку теоретической модели российского менеджмента, но и практическую деятельность российских компаний, их выход на международную арену и, в конечном счете, полноценное взаимодействие с зарубежными партнерами, не имеющими иной возможности познакомиться с особенностями ведения бизнеса в России, кроме практического взаимодействия с российскими партнерами. В результате обе стороны оказываются практически неподготовленными к кросс-культурным напряжениям, неминуемо возникающим в таких случаях. В связи с этим составить представление о культурной составляющей российской модели управления весьма непросто. Мы воспользуемся для этого критериями, предложенными голландским ученым Г. Хофстедом. Определив культуру как образцы поведения людей с общим запрограммированным сознанием, Г. Хофстед провел масштабные исследования работников филиалов компании «IBM» в 75 странах мира, выделив следующие критерии оценки культурных различий, изменяющиеся от 0 до 100: дистанция власти (от малой к большой), коллективизм против индивидуализма, степень избегания неопределенности (от слабого к сильному), женственность против мужественности.²

Дистанция власти (ДВ)³ – это степень неравенства в распределении власти в обществе или организации, которая воспринимается как сама собою разумеющаяся,

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

¹ Например, завод компании «Ford» во Всеволожске Ленинградской области.

² Данные для России, предложенные Хофстедом в 1989 г., носят оценочный характер; данные за 2004 г. представлены в соответствии с исследованием А.И. Наумова. См.: *Наумов А.И.* Влияние национальной культуры на управление бизнесом // Менеджмент: век XX, век XXI / Под ред. О.С. Виханского. – М.: Экономика, 2004. С. 259–304.

³ Наибольшая дистанция власти характерна для Китая, России и Франции, низкая дистанция – для США, Германии, Великобритании. Для стран с высокой дистанцией власти характерны авторитарный стиль руководства, чиновничество и жесткие методы управления; любые привилегии вышестоящего руководителя воспринимаются как нормальные, а разрыв в оплате труда может составлять до 20 раз.

комфортная. Для России этот показатель составлял 90 в 1989 г., что вполне сравнимо с Китаем (80), однако по мере отказа от командно-административной системы по ряду оценок в 2004 г. дистанция власти в России снизилась до 40, что ставит ее в один ряд с традиционно более демократичными Канадой и США. Тем не менее, по многим признакам можно судить о том, что реальная дистанция власти в России все еще велика (это можно констатировать, рассмотрев, например, разницу в зарплате для руководителей и подчиненных). Согласно проведенным опросам, российские работники не хотят, чтобы руководитель делегировал им важные задачи, но при этом считают необходимым, чтобы руководитель прислушивался к их мнению по основополагающим вопросам. Подобная двойственность объясняется существованием в российском обществе двух разнонаправленных процессов: делегирование полномочий приводит к определенному сокращению дистанции власти, а отказ от ответственности – напротив, ведет к ее росту. Таким образом, формула российской дистанции власти такова: «желание быть значимым за счет участия в принятии решений, но не брать на себя ответственность».

*Индивидуализм/коллективизм (И)*⁴ *касается роли индивида в противовес роли группы – степень подчинения собственных интересов индивидуума интересам коллектива (организации, общества), частью которого он является, воспринимаемая в данной культуре как комфортная.* Традиционно примером страны с сильной индивидуалистской культурой являются США (91), Россия занимает по данному показателю место после развитых стран и в начале списка развивающихся: 41 в 1989 г., 50 в 2004 г. По мере трансформации российского общества изменяется и отношение к коллективным установкам в обществе в пользу большего индивидуализма, прежде всего это относится к работе в группах и личной ответственности. С другой стороны, трактовка этого критерия двойственна по своей природе, поэтому отметим, что соотношение коллективизма и индивидуализма в российском обществе практически равное, гораздо важнее качественное содержание этих понятий, их реализация в управленческой культуре. Так, коллективизм россиян носит, в известной степени, искусственный характер, поскольку желание стать частью группы в наименьшей степени обусловлено первичностью групповых целей; большую ценность для работников имеет защитная функция группы – возможность разделить с ней наказание в случае неудач; индивидуализм же в большей степени проявляется в желании получить индивидуальное поощрение в случае успеха. То есть вмешательство в управление с групповой обезличенной ответственностью – формула, по которой индивидуализм уравнивается коллективизмом в российской управленческой культуре.⁵

*Степень избегания неопределенности (ИН)*⁶ – *степень неопределенности (неустойчивости, двусмысленности), которую в данной культуре воспринимают как комфортную.* Этот показатель опосредованно отражает способности к предпринимательской деятельности. Вполне естественно, что в стране, где господствовал социалистический строй, а все процессы управлялись из центра при минимальном участии непосредственных исполнителей, предпринимательские способности играли незначительную роль. Так, для России в 1989 г. степень избегания неопределенности была крайне высока – 90; по мере становления рыночных отношений акценты сместились – необходимость принимать быстрые самостоятельные решения в условиях неопределенности экономики эпохи глобализации привела к более терпимому отношению к неопределенности: в 2004 г. значение этого показателя составило 68, что близко к Австрии и Германии. Все же степень избегания неопределенности для российских фирм остается весьма

⁴ Высокий уровень индивидуализма характерен для США, Великобритании, Франции, Германии; коллективизм преобладает в Японии, Китае, странах Латинской Америки.

⁵ . См.: Наумов А.И., Пафффер Ш., Джонс Э. Этическое отношение к работе: новые парадигмы (сравнительный анализ отношения к работе в России и США) // Менеджмент: век XX, век XXI. С. 207–231.

⁶ Среди стран с высокой степенью избегания неопределенности Япония, Республика Корея, Германия, Франция и Нидерланды; более лояльно к неопределенности относятся в США, Великобритании, Китае и Индии.

высокой. Один из традиционных способов разрешения проблемы неопределенности – составление подробных планов и инструкций. Для российской культуры характерна парадоксальная ситуация, когда удовлетворение от наличия правил и формальной структуры приводит практически к полному игнорированию того, что происходит в реальности. Так, более всего российскими сотрудниками ценятся детальные правила и инструкции, с одной стороны, с другой – сотрудники считают, что руководители не ждут от них их точного выполнения, то есть нуждаясь в четких правилах, сотрудники заранее предполагают, что эти правила не могут соответствовать существующим нормам, и, следовательно – необязательны к выполнению. На практике получается, что попытки избежать неопределенности за счет формализации корпоративной жизни не имеют реальных результатов: они не только не снижают неопределенность, но и отчасти увеличивают ее.

*Мужественность/женственность (М)*⁷ – преобладание в обществе ценностных установок, свойственных одному из полов. Это показатель, отражающий социальную роль полов в обществе. Так, мужественные культуры ориентированы, прежде всего, на результат, для женственных особое значение имеет процесс достижения результата. Для России характерна средняя, постепенно возрастающая, мужественность: 40 (1989 г.) – 55 (2004 г.). Примером российской мужественности, унаследованной с советских времен, может служить ориентация на лучшее, на сверхрезультаты (рекорды по надоям, стахановское движение), в то время как для женственных культур, ориентирующихся на среднего, приоритетом является качество жизни. Возросший в связи с установлением рыночных отношений индивидуализм еще больше усиливает нацеленность на результат и, соответственно, возрастает мужественность. В то же время в информационном обществе женственные установки приобретают большее значение, и в российских компаниях также сильны эти тенденции: женственность в российской культуре проявляется в приоритетности сохранения хороших отношений с руководителями высшего звена или других подразделений в ущерб результативности.

Рассматривая изменения, произошедшие с российской культурой за последние 15 лет в соответствии с предложенными оценками, необходимо отметить, что эти изменения поистине огромны. Так, индекс культурной дистанции⁸ между Россией 1989 г. и 2004 г. составляет 14,3, в то время как культурная дистанция между США и Германией – 7,8, то есть за полтора десятка лет Россией «пройдена» культурная дистанция почти в два раза превышающая ту, что разделяет такие различные культуры, как немецкая и американская. Колоссальное снижение дистанции власти и степени избегания неопределенности, рост индивидуализма и мужественности говорят о возникновении в российском обществе и в управленческой культуре тенденций к демократическому развитию, принятию работниками большей инициативы и ответственности за результаты своих действий, развитии предпринимательских способностей. В то же время российская модель корпоративного управления все еще находится в стадии трансформации – не существует четкой формулировки и теоретического обоснования ее культурных основ, поэтому одной из главных перспектив развития российской модели управления является все же самоопределение и осознание своих сильных и слабых сторон и возможностей их рационального использования.

⁷ Здесь подразумевается, что мужчины и женщины имеют в обществе различные ценностные ориентиры. В обобщенном виде их можно представить следующим образом: для мужчины на первом месте стоит его работа и непосредственно ее результат, для женщины же – взаимоотношения в коллективе. Страны, обладающие мужественной культурой, – Япония, Германия, Великобритания, США; «женственность» характерна для культуры Франции, Нидерландов, стран Скандинавии (Швеция – 5, Норвегия – 8). См.: Мясоедов С.П. Основы кросскультурного менеджмента. – М.: Дело, 2003.

⁸ $KД = \sqrt{\left(\left(\frac{ДВ_{\text{зеп}}}{ДВ_{\text{США}}}\right)^2 + \left(\frac{И_{\text{зеп}}}{И_{\text{США}}}\right)^2 + \left(\frac{ИИ_{\text{зеп}}}{ИИ_{\text{США}}}\right)^2 + \left(\frac{М_{\text{зеп}}}{М_{\text{США}}}\right)^2\right)}/4$ – индекс предложен американскими учеными, изменяется от 0 (абсолютно совместимые организационные культуры) до 50 (практически несовместимые). (См.: Авхачев Ю.Б. Международные слияния и поглощения компаний. – М., 2005. С. 61). Подставив в эту формулу оценочные данные по России для 1989 и 2004 гг. можно рассчитать культурную дистанцию, которую общество преодолело за эти годы.

Россия и мировой рынок карбоновых эмиссий

Вступив в фазу постиндустриального развития, техногенная цивилизация начала очередной цикл своей экспансии в различные страны и регионы нашей планеты. Наука, более прогрессивное образование, технологический прогресс и расширяющийся потребительский рынок порождают новый образ мышления и жизни, преобразуя традиционные культуры. И то, что мы называем сегодня процессом глобализации, является продуктом экспансии именно техногенной цивилизации, которая вызывает в разных регионах модернизацию традиционных обществ, переводя их на путь техногенного развития.¹

Только в конце XX века влияние мирового экономического роста на экологическую ситуацию на планете заставило человечество задуматься о возможных последствиях. В результате был создан так называемый Киотский протокол – международное соглашение о путях и способах сокращения выбросов парниковых газов в атмосферу Земли. Помимо исключительно благородной и понятной всем экологической цели, Киотский протокол² является, по своей сути жестким финансово-политическим инструментом, способным оказывать контролирующий эффект, а иногда довольно эффективно регулировать развитие экономики отдельных стран.³ При этом за биржевой торговлей фьючерсом на карбоновые кредиты, или просто воздухом, на наш взгляд, скрывается одна из страшных угроз свободного существования человечества.

История возникновения товарных бирж уходит корнями в середину XIX века – в Чикаго возникли товарные биржи, на которых стали заключать сделки на поставку сельскохозяйственных товаров. Основным товаром сначала являлось зерно. С тех пор биржевые контракты на поставку товаров (товарные фьючерсы) – традиционный объект торговли на мировых товарных биржах. Революционные изменения на рынке фьючерсов произошли в 1970-е годы и связаны с появлением финансовых фьючерсов. В 1972 г. на Чикагской товарной бирже (*Chicago Mercantile Exchange – CME*) появился фьючерсный контракт на валюту, затем на *CBOT (Chicago Board of Trade)* – на казначейские векселя, процентные ставки, а в 1982 г. – на биржевые индексы. Теперь подошло время и для контрактов на воздух. Так как официально Соединенные Штаты Америки не признали Киотский протокол, у Евросоюза появилась прекрасная возможность организовать центр торговли карбоновыми кредитами или фьючерсами на воздух⁴ на своей территории, что и было реализовано на Межконтинентальной бирже *ICE* в 2005 г.

Биржа *ICE (Intercontinental Exchange)*, бывшая Международная топливная биржа) была основана в 2000 г. на основе объединения капиталов нескольких самых крупных трейдеров сектора энергоносителей. Миссия созданной биржи состояла в трансформации внебиржевого трейдинга *OTC* (от английского *over the counter*) в открытую и более доступную форму торговли с возможностью круглосуточной электронной торговли в секторе энергоносителей. То есть биржа *ICE* предлагала участникам новые и выгодные возможности: лучшие и более прозрачные цены, больше эффективности, наилучшую ликвидность инструментов и более низкие издержки, нежели при традиционной форме торговли. Модель бизнеса оказалась успешной и биржа за несколько лет сделала ряд крупных покупок, приобретая своих конкурентов и унифицируя торгуемые контракты.

В июне 2001 г. биржа *ICE* расширила свой бизнес торговли производными инструментами посредством приобретения биржи *International Petroleum Exchange (IPE)*, теперь *IPE Futures*), которая была европейским лидером по торговле производными инст-

* Клумов Григорий Иванович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Перспективы человека в глобализирующемся мире / Под ред. В.В. Парцвания – СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2003. С. 88–147.

² http://ru.wikipedia.org/wiki/Киотский_протокол

³ Лупальцов И. Киотский протокол: что ожидает промышленность Украины // ЭСКО. 2005. №8 (http://www.esco-ecosys.narod.ru/2005_8/art92.htm).

⁴ Один лот состоит из 1000 сертифицированных единиц (тонн) – certified emission reduction units, CER.

рументами на энергоносители «с пола» (когда участники торгов выкрикивают приказы своих клиентов, непосредственно находясь на бирже). С 2003 г. биржа *ICE* является партнером биржи *Chicago Climate Exchange (CCX)*, присутствуя в качестве участника. Полный спектр финансовых производных инструментов на энергоносители торгуется в электронном виде. В январе 2007 г. биржа *ICE* приобрела Нью-Йоркскую торговую палату (*NYBOT*) и с этого момента называется *ICE Futures U.S.* На сегодняшний день на бирже *ICE Futures U.S.* контракты торгуются в электронном режиме наряду с традиционной торговлей «с пола». В июле 2007 г. биржа *ICE* приобретает и объединяет со своим рынком рынка *ChemConnect*,⁵ а в августе акционеры Виннипегской товарной биржи (*Winnipeg Commodity Exchange*) единогласно одобряют покупку биржей *ICE* своей биржи.

Помимо контрактов на карбоновые эмиссии биржа *ICE* предоставляет широкий набор производных инструментов для торговли.⁶ Это и энергоносители (уголь, нефть, дистилляты, природный газ, бензин), и сельскохозяйственные культуры и продукты (какао, кофе, хлопок, этанол, апельсиновый сок, пшеница, кукуруза, сахар). На базе стоимости корзины из нескольких товаров формируются биржевые индексы, отслеживаемые ключевыми производителями и потребителями на всех континентах: *Continuous Commodity Index (CCI)*, *ICE Futures Euro Currency Index (ECX)*, *NYSE Composite Index*, *Reuters/Jefferies CRB Index*, *Russell Indexes*, *US Dollar Index (USDIX)*.

Киотский протокол назван в честь японского города, в котором в 1997 г. проводилась конференция участников Рамочной конвенции ООН. В нем были описаны обязательства стран на период 2000–2010 гг. по ограничению и сокращению выбросов в атмосферу углекислых газов, вызывающих парниковый эффект и приводящих к глобальному потеплению.⁷ Страны взяли на себя количественные обязательства по сокращению и возможному ограничению выбросов парниковых газов на пятилетний период 2008–2012 гг. Эти обязательства для каждой страны определяются как процент от некоторого номинального уровня, чаще всего – от выбросов за 1990 г. Таким образом, максимально допустимая квота на выбросы получается путем умножения базовой величины выбросов на указанный процент и на 5 лет зачетного периода. Для того, чтобы страна-участник соглашения уложилась в рамки разрешенных квот, она должна предпринять различные действия для ограничения и сокращения выбросов. Примерный перечень этих действий приведен в ст. 2 Киотского протокола. Для нашего исследования наиболее актуальными представляются: повышение эффективности расходования энергии; государственное содействие рациональным методам ведения лесного хозяйства, облесению и лесовозобновлению на постоянной основе; поощрение устойчивых форм сельского хозяйства; использование новых и возобновляемых видов энергии, технологий поглощения диоксида углерода и инновационных экологически безопасных технологий; проведение реформ в соответствующих секторах в целях содействия осуществлению политики и мер, ограничивающих или сокращающих выбросы парниковых газов; ограничение и/или сокращение выбросов метана путем рекуперации и использования при удалении отходов, а также производстве, транспортировке, распределении энергии.⁸

Кроме того, протокол предусматривает так называемые механизмы гибкости⁹:

1) торговлю квотами, при которой государства или отдельные хозяйствующие субъекты на его территории могут продавать или покупать квоты на выбросы парниковых газов на национальном, региональном или международном рынках;

2) проекты совместного осуществления – проекты по сокращению выбросов парниковых газов, выполняемые на территории одной из стран полностью или частично за счет инвестиций другой страны;

⁵ <http://www.euro-trust.ru/broker/teaching/Echanges%20description.pdf>

⁶ <https://www.theice.com/productguide/productsOverview.jsp>

⁷ В 2004 г. Киотский протокол был ратифицирован Российской Федерацией.

⁸ http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/?src=/CLIMATE/IPCC_TAR/vol4/russian/159.htm; IPCC Third Assessment Report: Climate Change 2001 (<http://www.ipcc.ch>).

⁹ http://www.bnpparibas.ru/ru/news/news_print.asp?Code=JSEN-7BEL85

3) механизмы чистого развития – проекты по сокращению выбросов парниковых газов, выполняемые на территории одной из стран (обычно развивающейся), полностью или частично за счет инвестиций другой страны.

Запуск механизмов Киотского протокола на территории России оказался довольно сложным. Создание национальной биржи по торговле квотами на выбросы парниковых газов фактически было приостановлено на неопределенный срок. Отсутствовали требуемые протоколом проекты совместного осуществления по замене оборудования российских предприятий на более эффективное и экологически чистое. Основная причина заключалась в отсутствии законодательных документов, необходимых для создания национального реестра выбросов парниковых газов.

Только через три года после ратификации – к началу 2008 г. в России были готовы процедуры работы по Киотскому протоколу. На официальном сайте Рамочной конвенции ООН об изменении климата¹⁰ были представлены порядка 50 российских проектов совместного осуществления. По данным Минэкономразвития России, в стране появились международные компании, такие как консультанты «CAMCO» и «Global-Carbon», а также один из крупнейших покупателей квот шведский концерн «Tricorona».

Рисунок 1.

Стоимость контракта с исполнением в декабре 2007 г.

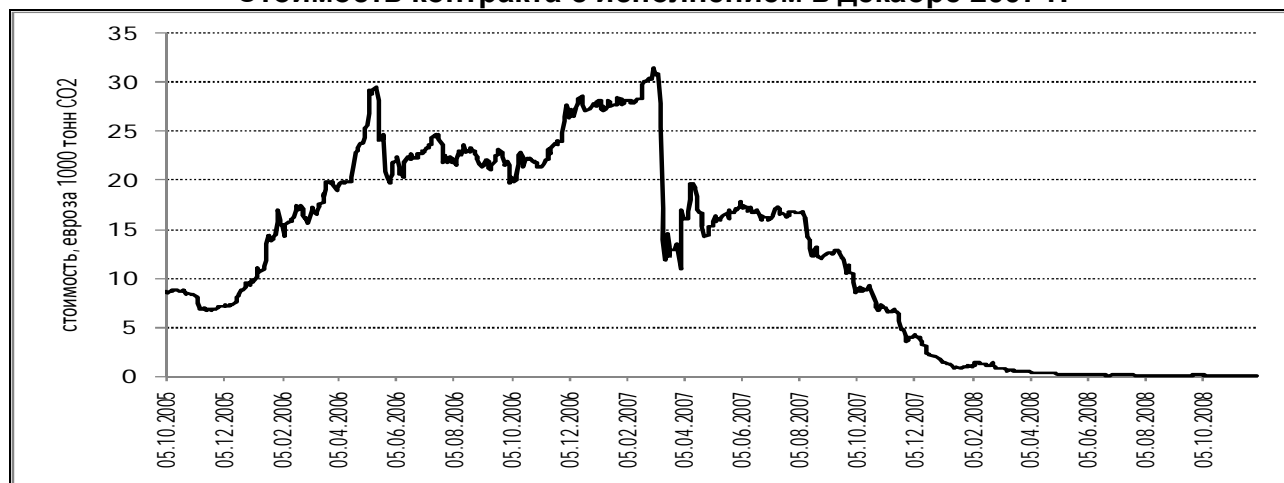
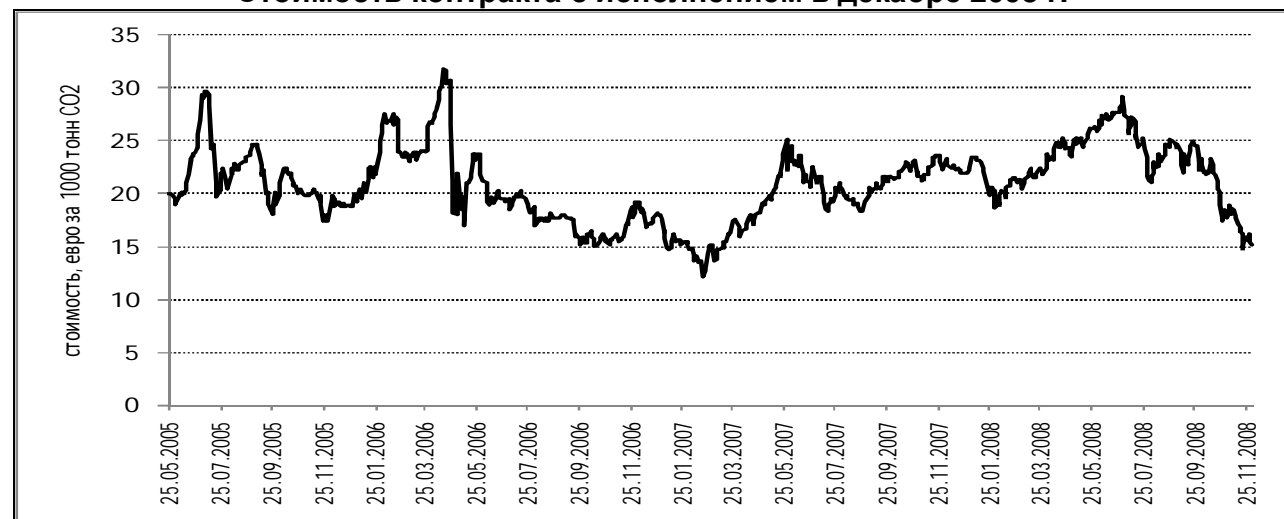


Рисунок 2.

Стоимость контракта с исполнением в декабре 2008 г.



Источник: данные «Bloomberg» (<http://www.bloomberg.com>).

Гибкие механизмы Киотского протокола создали новый международный рынок финансовых инструментов – рынок углеродных кредитов и их производных. Эти инстру-

¹⁰ <http://unfccc.int>

менты требуют специальной инфраструктуры для оформления и реализации по максимально возможной цене. Очень быстро стала востребована спекулятивная составляющая углеродного бизнеса, что явно прослеживается на приведенных графиках (см. рис. 1 и 2). Рынок поддерживает котировки до того момента, пока ожидается продолжение спроса. В октябре 2007 г. рынок осознал, что объем существующих карбоновых квот превышает реальный объем спроса, после чего цена упала до нуля.

По данным Всемирного банка, объем спекулятивных сделок с контрактами на карбоновые эмиссии ежегодно прирастает на 60% при сохранении примерно одинакового количества реальных покупателей: 12,1 млрд. долл. в 2005 г., 24,7 млрд. – в 2006 г., 50,4 млрд. – в 2007 г., 78,6 млрд. (по предварительным оценкам) – в 2008 г.¹¹ Подобная оценка может быть произведена только путем непосредственного опроса участников рынка, так как существенная часть сделок продолжает заключаться в виде внебиржевых сделок. В 2006 г. Европейская торговая система клиринга (*EU ETS*) обслужила 62% объемов рынка и 80% стоимости мирового рынка углеродных кредитов. Договорные брокерские операции или «ручные сделки» составили 71% всех торгов, остальная часть пришла на электронные биржи, причем из всех электронных торгов три четверти проходили на Межконтинентальной бирже *ICE*.

Механизмы Киотского протокола дают предприятиям возможность выполнить обязательства по сокращению выбросов парниковых газов либо путем внедрения дорогостоящей энергосберегающей технологии, либо путем приобретения на свободном рынке углеродных единиц. Тем не менее, казалось бы логичная модернизация производства не всегда выгодна предприятию, поскольку издержки переносятся на себестоимость продукции, и, соответственно, ложатся на потребителя, делая продукцию неконкурентоспособной и уменьшая рентабельность. В этой ситуации предприятие вынуждено покупать углеродные кредиты на рынке, так как только в этом случае компания сможет избежать штрафных санкций. Этот механизм ценообразования гарантирует постоянный спрос на углеродные единицы. Механизм получения углеродных единиц в «третьих» странах утвержден как *CDM/JI*. В разных странах они имеют разную себестоимость. Если, например, в Японии себестоимость углеродной единицы снижения выбросов оценивается в 500 долл., то в России или Украине – около 20 долл.¹², что обусловлено в том числе имеющимися различиями в существующем уровне технического оснащения промышленности с точки зрения нормативов по охране окружающей среды. Основными покупателями углеродных единиц выступают государства ЕС и Япония, взявшие на себя жесткие обязательства по сокращению выбросов парниковых газов на период 2008–2012 гг.

Западные страны готовы покупать у России квоты, но не за наличные деньги. В ЕС справедливо считают, что в этом случае не удастся достичь основной цели – улучшения экологии. Высокий уровень коррупции и низкая зависимость от электората в лучшем случае спровоцируют формирование очередного государственного фонда. Предлагается вариант инвестирования в модернизацию российских предприятий, стимулируя их переход на энергоэффективные технологии в обмен на углеродные квоты. При этом пока сложившаяся система торговли этими квотами из-за особой системы лицензирования и прочих ограничений привела к формированию узкоспециализированного, олигопольного рынка финансовых посредников из развитых стран, прибыль которых от операций с углеродными единицами сегодня превышает 100% годовых.

В настоящее время человечество столкнулось с прямой угрозой дальнейшего существования. Интересен тот факт, что эта угроза образовалась от эволюции и развития – исторического смысла существования человечества. Жажда процветания заставляет людей придумывать все более изощренные способы наживы. Одни торгуют сырьем, другие акциями, а некоторые начинают спекуляции в совершенно новой отрасли, которая во все времена считалась достоянием человечества – воздухом.

¹¹ <http://www.worldbank.org/>

¹² Миллиарды за воздух // Власть денег. 2008. №184 (июнь).

Формирование системы отношений России с сопредельными государствами

Войтоловский Ф.Г. *

Россия в нарастающей конкуренции внешних акторов на постсоветском пространстве**

На протяжении 1990-х – 2000-х годов экономические и политические системы большинства бывших советских республик, вслед за восточноевропейскими странами претерпевали глубокие трансформации. Эти процессы развивались на фоне глубоких внутренних экономических и политических кризисов в этих государствах, сопровождавшихся сменой или преобразованием их правящих элит. Одновременно они были взаимосвязаны с фундаментальными изменениями всего политического и экономического мироустройства. Из отколовшихся элементов единой экономической и политической структуры СССР бывшие союзные республики стали превращаться в новый сегмент периферии формирующейся глобальной политико-экономической системы, центром которой продолжают оставаться экономически и технологически развитые страны, при возникновении все большего числа периферийных центров развития.¹ Преобразования постсоветского пространства шли при прямом и косвенном содействии международных финансово-экономических структур и стран-лидеров политического мироустройства, сложившегося после окончания «холодной войны», хотя на начальном этапе и не таком активном, как в Центральной и Восточной Европе. В то же время бывшие советские республики оказались вынуждены выстраивать новые отношения с другими государствами, устремившимися к более активному участию в формирующемся международном устройстве постсоветского пространства.² Фактически многие территории бывшего СССР стали стремительно превращаться в пространство развития новой региональной системы международных отношений, в которой наряду с вновь возникшими государствами самое активное участие стали принимать внешние государственные и негосударственные акторы (ТНК, интеграционные объединения, международные организации).

При таких обстоятельствах Россия постепенно стала приобретать характеристики и образ не столько регионального интегрирующего лидера, на роль которого она пыталась претендовать в 1990-х – начале 2000-х годов, сколько одного из участников все более ожесточенной хозяйственной и политической (в том числе военно-политической) конкуренции, нарастающей на постсоветском пространстве. Эта конкуренция усугубляется несколькими группами экономических и международно-политических факторов, но, прежде всего, тем, что целый ряд регионов бывшего СССР специализируется на добыче или транспортировке топливно-энергетических и других ресурсов – Центральная Азия, Прикаспийский регион, Кавказ и Закавказье, Прибалтика, Восточноевропейская часть бывшего Союза. Ситуация осложняется тем, что устремления Российской Федерации стать своего рода контрольно-координационным центром освоения ресурсов постсовет-

* Войтоловский Федор Генрихович – кандидат политических наук, заведующий Сектором внешней и внутренней политики США ИМЭМО РАН.

** Статья подготовлена при поддержке РГНФ в рамках проекта №09-03-00074а «Политические противоречия глобальной взаимозависимости».

¹ Подробнее об этих процессах см.: *Примаков Е.М.* Мир без России? К чему ведет политическая близорукость. – М.: Изд. «Российская газета», 2009. С. 18–24, 195–203.

² Подробнее о политико-экономических основах встраивания постсоветского пространства в процессы формирования нового международно-политического мироустройства в 1990-е – 2000-е годы см.: *Косолапов Н.А.* Анклав в поле глобализации? (К политэкономии постсоветского пространства) // Россия и новые государства Евразии. 2008. №1. Декабрь.

ского пространства идут вразрез с интересами и планами большинства внешних субъектов, действующих в постсоветских регионах Евразии.

США строили в 1990-е – 2000-е годы свою политику на постсоветском пространстве таким образом, чтобы она отвечала более широким, глобальным внешнеполитическим целям. Во-первых, для обеспечения прямого и косвенного контроля над основными районами добычи и транспортировки энергоресурсов, а значит над процессами ценообразования на нефтяном и газовом рынке.³ Во-вторых, с целью предотвращения экономического и политического укрепления крупных региональных держав и сдерживания их развития (в первую очередь – Россия и КНР).⁴ В-третьих, для получения новых рычагов влияния на своих союзников, позволяющих США воздействовать на поведение целых групп государств, несмотря на тесные связи и институционально оформленные союзнические отношения (как ЕС и Япония). В перспективе эти акторы могут стать или уже являются экономическими конкурентами США в некоторых областях, а также способны проявить большую политическую самостоятельность. В-четвертых, для политико-идеологического преобразования международно-политического пространства, в соответствии с такими стандартами, которые отвечают долгосрочным ценностным и прагматичным целевым мотивам американской внешней политики, экономического развития, а также расширительному пониманию Соединенными Штатами своей национальной безопасности.⁵

Руководствуясь этими взаимосвязанными целями, США развернули в 2000-е годы серию мер по стимулированию расширения НАТО за счет бывших соцстран и государств постсоветского пространства. Во многом благодаря американскому содействию были созданы или планируются альтернативные российским маршруты транспортировки углеводородного сырья (Баку – Тбилиси – Джейхан, Баку – Тбилиси – Эрзерум, Одесса – Броды, Набукко и др.). Не без активного участия США ряд режимов бывших постсоветских государств перешел к политической оппозиции российским действиям и инициативам или как Грузия к открытой военной конфронтации с Российской Федерацией.⁶ На протяжении 2000-х годов США активно готовили политические, правовые и организационные основы для создания на постсоветском пространстве и в непосредственной близости от него (Афганистан, Косово, Болгария, Румыния, Польша) опорных точек долгосрочного американского и североатлантического военно-политического присутствия. Несмотря на то, что одна американская база была выведена из Узбекистана (Карши-Ханабад) еще в 2005 г., а вопрос о выводе другой базы ВВС США из Киргизии (Манас) выглядит решенным⁷, нельзя исключать того, что в перспективе Соединенные Штаты не

³ На протяжении 2000-х годов США последовательно придерживались двуединой стратегии – установления и сохранения контроля над регионами добычи и транспортировки топливно-энергетического сырья и продолжения консервации национальных возможностей в области добычи нефти и газа на случай глобальных катаклизмов, мировой войны и будущего исчерпания легкодоступных залежей полезных ископаемых. Подробнее см.: Глава 2. США: нацеленность на расширение глобального энергоконтроля / Энергетическая безопасность глобализирующегося мира и Россия / Отв. ред. акад. Симония Н.А. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 45–74.

⁴ В американской политической традиции любые крупные региональные державы, не являющиеся союзниками США, воспринимаются как реальный или потенциальный источник противодействия действиям и интересам США в том или ином регионе и потому подлежащий политико-экономическому и военно-политическому сдерживанию.

⁵ См.: Богатуров А.Д. Контрреволюция ценностей и международная безопасность // Международные процессы. 2008. №2 (17). Май–Август.

⁶ О содержании косвенного военного участия США в российско-грузинском столкновении см.: Сизов В.Ю. Пятидневка противостояния // Международные процессы. 2008. №2 (17).

⁷ Авиабазы в Карши-Ханабаде и Манасе были открыты в декабре 2001 г. для снабжения боевых действий и поставок гуманитарной помощи в рамках антитеррористической операции США и союзников «Несокрушимая свобода» в Афганистане. База в Узбекистане была закрыта в ноябре 2005 г. по настоянию узбекской стороны, на фоне ухудшения отношений Вашингтона с режимом И. Каримова. В феврале 2009 г. Киргизия завершила процедуру расторжения договора с США о размещении амери-

вернутся к идее создания новых военных объектов непосредственно на постсоветском пространстве. Так, на разных этапах реализации операции в Афганистане переговоры о размещении американских военных объектов велись с руководством Грузии, Азербайджана, Туркмении и даже Казахстана. Представители администрации Б. Обамы заявляли, что не собираются этого делать, однако новые внешнеполитические акции, например, в отношении Ирана, могут вынудить США пересмотреть позиции по этому вопросу. Потенциальные военно-инфраструктурные возможности на постсоветском пространстве могли бы использоваться Соединенными Штатами и НАТО для быстрого развертывания крупных группировок войск и обеспечения мобильности вооруженных сил на случай возможных операций в сопредельных регионах (Ближний Восток, Южная Азия). Опорные авиационные базы и вспомогательные объекты, созданные в рамках осуществления военной операции в Афганистане, а также в ходе формирования непризнанного государства Косово в случае необходимости, могут быть использованы, в том числе, и для демонстрации силовых возможностей и их применения на самом постсоветском пространстве. В этом отношении приоритетное для США и НАТО значение могут иметь Кавказ, Закавказье, Причерноморский, Прикаспийский и Центрально-Азиатский регионы.

Стремление к достижению сочетания политических, экономических и военных целей на постсоветском пространстве закономерно ставит США перед необходимостью создания таких устойчивых механизмов воспроизводства официальных и неформальных отношений, которые в дальнейшем позволяли бы постоянно гарантировать американское присутствие и политико-экономическое влияние в регионах бывшего СССР. Это присутствие дополняется активными усилиями США по формированию внешнеполитических ориентиров элит постсоветских стран. Проводимая в отношении большинства бывших союзных республик политика, принимающая как форму косвенного вмешательства во внутренние процессы, так и воздействия на их отношения с Россией, КНР и ЕС, является важнейшим политико-идеологическим средством достижения целей США.

В 2000-е годы кроме США и НАТО в развитие международно-политической ситуации на постсоветском пространстве, в особенности в Центральной Азии и Каспийском регионе все более активно включается ЕС. Евросоюз заинтересован в том, чтобы его растущая ресурсная зависимость от России⁸, могла быть хотя бы частично компенсирована другими возможностями получения топливно-энергетического и другого сырья. В то же время ведущие державы ЕС стремятся сохранить существующий формат отношений с Россией, гарантирующий им стабильность поставок топливно-энергетического и иного сырья. Поэтому интересы и действия ведущих стран ЕС на постсоветском пространстве несколько отличаются от американских, что влияет и на характер деятельности ЕС в регионах бывшего СССР. Евросоюз обозначает свое экономическое присутствие (европейские ТНК) и подкрепляет его политическими шагами (программы партнерства), но не стремится, как США, построить свое продвижение преимущественно на основе расширения НАТО, поддержки любых политических и экономических инициатив, альтернативных российским. Кроме того, ЕС не стремится так активно, как Соединенные Штаты, распространить свои политико-идеологические стандарты развития государств. Однако укрепление влияния США внутри Евросоюза, которое, как и в НАТО, происходит за счет новых стран-членов, приводит к торможению более самостоятельной европейской внешнеполитической линии на постсоветском пространстве. Это способствует выработке более общей – «западной» политики и отчасти сокращает влияние ЕС на формиро-

канского воинского контингента на базе Манас и официально уведомила об этом Соединенные Штаты – процесс выведения базы должен завершиться в течение полугода.

⁸ Примечательно, что эта зависимость ЕС от поставок российских энергоресурсов и ее политические последствия являются предметом беспокойства не столько европейских политиков и экспертов, сколько американских. См., например: *Deutch J., Schlesinger J.R. National Security Consequences of U.S. Oil Dependency / Ed. by D.G. Victor // CFR Independent Task Force Report №58. – N.Y., Washington, 2008. P. 24–25; Beehner L. Russia's Energy Disputes. 2007. January 3. (http://www.cfr.org/publication/12327/russias_energy_disputes.html); *Beehner L. Energy's Impact on EU-Russian Relations 2006. January 10. (http://www.cfr.org/publication/9535/energys_impact_on_eurussian_relations.html).**

вание международно-политических ориентиров стран постсоветского пространства. Даже если интересы «старых» европейских союзников (Франции, ФРГ, Нидерландов, Бельгии), а также ЕС как субъективированного коллективного игрока приходят в противоречие с американскими интересами, все же благодаря политическим, военно-политическим и финансовым инструментам поддержания трансатлантической солидарности точек для сближения позиций все равно существует больше, чем оснований для расхождения. Это, однако, не исключает такие противоречия полностью в перспективе. Существенные различия между курсами ЕС и США проявились в период обострения конфликта в Южной Осетии и после него в позициях и посреднических действиях Франции, в сдержанной, по сравнению с американской, британской или польской, реакцией ФРГ на действия России в отношении Грузии. Кроме того, такие различия еще более проявились в позициях этих государств по вопросу о вступления Грузии и Украины в НАТО, когда администрацией Дж. Буша-младшего предпринимались попытки форсировать этот процесс, как до августовского кризиса 2008 г., так и вскоре после него.

В ходе закладывания структурных основ политико-экономической конкуренции на постсоветском пространстве, первыми государствами, начавшими вовлекаться вслед за странами ЦВЕ в экономические и военно-политические интеграционные структуры Запада, стали Эстония, Латвия и Литва. Элиты стран Балтии, несмотря на их увлечение националистическими идеями в конце 1980-х – начале 1990-х годов, были наиболее подготовлены к тому, чтобы стать частью новой, восточноевропейской опоры США в трансатлантических структурах, а также важным элементом проамериканской группы давления (наряду со странами Вышеградской группы) в ЕС. В 1990-е – начале 2000-х годов элиты прибалтийских государств видели в такой роли залог не только своего отмежевания от политически нестабильной России – наследницы СССР на долгосрочную перспективу, но и повышения международно-политической значимости своих государств, прежде всего в европейской политике, за счет установления особых отношений с США. Их усилия в сочетании с американской линией на синхронизацию расширения НАТО и ЕС принесли свои плоды. В 2004 г. Эстония, Литва и Латвия первыми из советских республик были приняты в Альянс, а затем и в Евросоюз. При этом они не отделились полностью от постсоветского пространства, как считают многие российские политологи, а стали активными протагонистами распространения влияния США и НАТО в сопредельных регионах.

В этом отношении весьма показательны действия, предпринятые Латвией, Литвой и Эстонией в преддверии, в ходе и по окончании российско-грузинского конфликта. Еще до кризиса прибалтийские государства выступали в качестве наиболее активных сторонников вступления Грузии и Украины в НАТО. Весной 2008 г. после Бухарестского саммита НАТО Литва заблокировала, ссылаясь на российское политическое давление на Грузию и Украину, переговоры ЕС с Россией о заключении нового базового соглашения о сотрудничестве. В связи с развитием российско-грузинских противоречий прибалтийские государства стали одними из главных лоббистов грузинских интересов в структурах ЕС и НАТО в постконфликтный период.

Несмотря на то, что на фоне «перезагрузки» отношений США с Россией и стремления администрации Б. Обамы действовать по более сложным институционалистским дипломатическим схемам острота ситуации с дальнейшим расширением НАТО за счет государств постсоветского пространства несколько снизилась, в перспективе расширения присутствия США и НАТО в важнейших для них регионах исключать нельзя. Более того, в перспективе атлантистская линия Вашингтона, в особенности в случае, если «перезагрузка» отношений с Россией не удастся, может быть направлена на страны, которые на данном этапе ограничено проявляют склонность к расширению сотрудничества с США и НАТО. В этом случае, их сотрудничество с НАТО выйдет за пределы тех уже существующих договоренностей, программ партнерства и сотрудничества, в которых

участвует и Российская Федерация.⁹ В число таких договоренностей входят соглашения об участии в военных операциях США и их союзников в Ираке, а также в руководимых НАТО Международных силах содействия безопасности в Афганистане (ИСАФ); о военно-гуманитарном транзите. Кроме того, существуют двусторонние и многосторонние договоренности о снабжении войск НАТО в Афганистане (в том числе и с Россией). Прорабатываются возможности взаимодействия НАТО, ТНК и правительств постсоветских государств в сфере охраны транспортных коммуникаций и проектов топливно-энергетического комплекса. Существуют также программы сотрудничества США, НАТО и постсоветских стран по организации совместных действий по установлению контроля над наркотрафиком и противодействию терроризму.

В круг интересов США и Альянса наряду с Грузией, Украиной и Азербайджаном также все более входит Молдавия. В более отдаленной перспективе может войти и Армения, которая также участвует в программах сотрудничества с НАТО, а также Казахстан.¹⁰ Несмотря на то, что возможности вступления других постсоветских государств в НАТО, вслед за гипотетическими потенциальными кандидатами – Украиной и Грузией, пока открыто не обсуждаются, вполне вероятно, что в условиях наметившегося отказа США от односторонних политических инициатив действия в отношении этих постсоветских стран будут опираться на структуру Альянса. Весьма вероятным в этом случае становится дальнейшее углубление и расширение уже действующих программ сотрудничества и появление новых. Соединенные Штаты будут готовы пойти навстречу ведущим европейским союзникам и отчасти России в том, чтобы отодвинуть на несколько лет вступление Грузии, а возможно и Украины, в НАТО, но не захотят отказаться от такой заманчивой перспективы в принципе. О реальности такой перспективы говорит то, что на саммите НАТО в Страсбурге в апреле 2009 г. было подтверждено и закреплено документально принятое за год до этого в Бухаресте единогласное решение о том, что Грузия и Украина станут членами Альянса. Однако на юбилейной встрече руководителей стран-членов НАТО не были определены сроки нового расширения, отложенного на отдаленное будущее.¹¹

Все это позволяет сделать вывод о том, что воздействие стран – лидеров глобализации и в особенности США, а также созданных ими политико-экономических и военно-политических структур будет продолжать оказывать существенное, а зачастую и определяющее воздействие на развитие международно-политической ситуации на постсоветском пространстве. На фоне обострения конкуренции между ведущими мировыми державами за сферы влияния на постсоветском пространстве будет и далее повышаться мотивация западных политико-экономических элит к увеличению прямого и косвенного присутствия своих стран в различных его регионах, в особенности в Центральной Азии, на Каспии и в Причерноморье. Несмотря на то, что векторы политики США, ЕС и НАТО далеко не всегда совпадают, а подчас и сталкиваются, их влияние на выработку внешнеполитических ориентиров государств постсоветского пространства будет только

⁹ Такое сотрудничество ведется между НАТО и странами постсоветского пространства по двум основным линиям – Совета Евроатлантического партнерства (СЕАП) и программы Партнерства ради мира (ПРМ).

¹⁰ Казахстан участвовал с 2003 по 2008 гг. в составе коалиции союзников США в войне в Ираке и прорабатывает возможность отправки своего воинского контингента в Афганистан. При этом Казахстан стремится выступать в качестве регионального лидера в Центральной Азии и участвует в различных проектах сотрудничества: с Российской Федерацией – в ОДКБ, ЕврАзЭС, СНГ; с КНР – в ШОС; с США и НАТО. Принятая в апреле 2007 г. новая Военная доктрина Казахстана называет стратегическими приоритетами военно-оборонительной политики сотрудничество с ОДКБ и Россией, содержит тезисы о важности отношений с США и НАТО (в том числе постепенный переход на натовские военные стандарты техники и военного обмундирования), а также сотрудничества с КНР и участия в ШОС.

¹¹ См.: Strasbourg / Kehl Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm).

возрастать, создавая дополнительные трудности для реализации российских долгосрочных экономических и политических проектов.

Наряду с соревнованием самих внешних субъектов и сил на постсоветском пространстве нарастает конкуренция создаваемых при их содействии или прямом участии организационно-политических структур (как в случае с Китаем). В 2000-е годы наметилось три основных субъективных силы, иницирующих интеграционные проекты, на месте бывшего СССР: Россия, США и НАТО, КНР. Каждый из этих инициативных центров стремится реализовать свои модели региональной экономической и военно-политической интеграции, привлечь государства постсоветского пространства на свою сторону с помощью различных экономических, политических и военно-политических средств. По этим причинам региональные интеграционные процессы на постсоветском пространстве развиваются на современном этапе в нескольких организационно-политических и институциональных форматах, осуществляемых на основе разнонаправленных субъективных инициатив.

В 1990-е годы российские элиты оказались не готовы предложить не только эффективные стратегии экономического развития своей страны, но и осуществить жизнеспособный коллективный интеграционный проект. Предпринимавшиеся в этих условиях вялые инициативы Российской Федерации сформировать новую структуру взаимоотношений и заложить организационные основы регионального экономического и политического взаимодействия на основе СНГ лишь отчасти поддерживались некоторыми другими бывшими советскими республиками и не были полноценными интеграционными программами. Они являли собой лишь не слишком успешные попытки сделать процессы экономической и политической дезинтеграции регулируемы. Эта структура продолжает держаться до сих пор во многом благодаря бюрократической инерции и дотационным экономическим инструментам, которыми пользовалась до последнего времени Россия в политических целях. Однако поставки энергоресурсов по льготным ценам в страны СНГ и преференциальный допуск их товаров и дешевой рабочей силы на российский рынок, существенно выросший в 2000-е годы, не дали желаемых политических результатов. Обозначившийся с середины 2000-х годов постепенный отказ России от этой системы льгот или ее перенесение в другие организационные форматы может довершить упадок СНГ как квазиинтеграционного проекта, особенно в случае, если эта структура не будет реформирована.

Уже к началу 2000-х годов СНГ превратилось преимущественно в институциональный фундамент многосторонних переговоров по политическим вопросам, причем, как показало развитие ситуации с Грузией и отчасти с Украиной, не слишком эффективный, а также в площадку для регулирования торгово-экономического взаимодействия. С уходом в 2008 г. из структур СНГ Грузии и фактически Украины все более теряется смысл дальнейшего существования этой организации, которая практически полностью дублируется более жизнеспособными российскими интеграционными проектами – Евразийским экономическим сообществом (ЕврАзЭС) и военно-политической Организацией договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Вновь сформированные в 2000-е годы при участии России структуры экономического и военно-политического сотрудничества демонстрируют некоторую способность к развитию. Именно эти структуры могут стать важными российскими инструментами формирования международно-политических ориентиров постсоветских государств. ЕврАзЭС создавался как экономический фундамент новой системы отношений России с государствами постсоветского пространства – институциональная основа для зоны свободной торговли и таможенного союза, которые, правда, до сих пор находятся в стадии формирования.¹² Развитие этого экономического интеграционного российского проекта на постсоветском пространстве взаимосвязано со становлением структур ОДКБ,

¹² Решение о формировании правовой базы таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества. – ЕврАзЭС №346. Душанбе. 6 октября 2007 г. (<http://www.evrazes.com>).

более жизнеспособных, чем СНГ. Это международное образование постепенно принимает на себя все новые функции в сфере безопасности.

Западной и, прежде всего, проамериканской альтернативой российским интеграционным инициативам на постсоветском пространстве стало политико-экономическое интеграционное объединение Грузии, Украины, Азербайджана и Молдавии ОДЭР-ГУАМ (Организация за демократию и экономическое развитие). Оно было создано и позиционируется как союз «молодых демократий» на постсоветском пространстве, связанных между собой экономическим взаимодействием. Между этим объединением и США заключен ряд соглашений о сотрудничестве в сфере международной торговли, направленных на облегчение пограничного и таможенного контроля для американских судов и авиатранспорта (в том числе военного), а также имеются договоренности по вопросам борьбы с терроризмом, организованной преступностью и распространением наркотиков. Развитие ОДЭР-ГУАМ взаимосвязано с транспортно-энергетическими проектами Баку – Тбилиси – Джейхан, Баку – Тбилиси – Эрзерум и Набукко, рассматривающимися как альтернатива российским маршрутам транспортировки углеводородов. Политическими элитами стран-членов ОДЭР-ГУАМ эти акции рассматриваются как промежуточная ступень на пути к интеграции в евроатлантические структуры.

Несмотря на развитие интенсивного сотрудничества с Россией, все более активным участником экономической и политической конкуренции на постсоветском пространстве и прежде всего в Центрально-Азиатском регионе становится КНР. Китай стремится строить свою конкуренцию с Российской Федерацией в регионах бывшего СССР по более сложной модели, чем США – на основе вовлечения России в свои интеграционные и экономические проекты. В ШОС, развивающуюся при активном участии КНР, наряду с бывшими союзными республиками – Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном и Узбекистаном, входит Россия.¹³ КНР уделяет значительное внимание вопросам развития в Евразии международных транспортных коридоров (маршруты движения топливно-энергетических ресурсов, а также «новый шелковый путь» движения китайских товаров), снижения таможенных барьеров и облегчения доступа на рынки постсоветских стран. Определенный интерес к такому сотрудничеству проявляет и Российская Федерация – с 2006 г. по российской инициативе начались консультации о создании «Энергетического клуба» ШОС. Хотя на современном этапе руководство КНР проявляет понимание необходимости тесного сотрудничества России при взаимодействии с бывшими советскими республиками, а ШОС строится на принципах равного партнерства сторон, со временем китайское влияние на эту структуру, а также экономическое присутствие в Центральной Азии неизбежно будет усиливаться. При этом нарастающие противоречия США и КНР будут оказывать и отчасти уже оказывают влияние на международно-политическую ситуацию не только в Центральной Азии, но и в Прикаспийском регионе, а также в сопредельной с постсоветским пространством Южной Азии.

По большому счету, лишь в 2000-е годы некоторые из бывших союзных республик стали делать однозначный выбор в пользу тех или иных субъектов-центров интеграционных инициатив и осуществляемых ими сценариев. При этом многие государства постсоветского пространства участвуют сразу в нескольких интеграционных проектах. Фактически постсоветское пространство становится полем конкуренции различных моделей взаимодействия с внешними акторами, которая с дальнейшей эрозией структур СНГ будет только нарастать. Фактически каждая бывшая советская республика поставлена перед сложнейшим выбором – сохранить, пусть и в ограниченном формате свою международную субъектность или примкнуть к одному из центров силы, действующих не толь-

¹³ В 1996 г. «шанхайская пятерка» (без Узбекистана), создавалась как организация для борьбы с экстремизмом, сепаратизмом и терроризмом, а также для противодействия транзиту наркотиков и общей нестабильности в Центрально-Азиатском регионе. Однако вместе с преобразованием в 2001 г. «пятерки» в Организацию и развитием сотрудничества по более широкому спектру вопросов в ее деятельности при содействии КНР стала все более укрепляться экономическая составляющая. См.: ШОС: цели и задачи (официальный сайт: http://www.shos2007.ru/default.aspx?p_id=29).

ко на постсоветском пространстве, но и в более широких – глобальных политико-экономических масштабах. Такой выбор между моделями развития и формирования отношений с Россией и друг с другом бывшим советским республикам приходится делать на фоне обостряющейся международной экономической, политической и военно-политической конкуренции. Онтологически Российская Федерация не может принять сторону одной из групп внешних акторов, действующих в регионах бывшего СССР. От того, каких успехов сможет добиться Россия не столько в малоперспективном деле возврата советского наследия, сколько в прагматичном следовании своим интересам на постсоветском пространстве, зависит решение задач внутреннего социально-экономического развития нашей страны, статус ее участия в процессах экономической и политической глобализации, формирования нового мироустройства.

Опыт трудного выхода Российской Федерации из финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. показал, что хотя внешнеполитические и внешнеэкономические возможности России несколько расширились в 2000-е годы, они пока весьма ограничены. На фоне внутренних экономических трудностей в нашей стране ее ресурсы могут оказаться недостаточными для активизации участия в конкуренции на постсоветском пространстве. Однако даже эти ограниченные ресурсы участия в политико-экономической конкуренции могут использоваться более эффективно, если российским руководством и научно-экспертным сообществом будут четко сформулированы долгосрочные и сверхдолгосрочные цели политических усилий в Евразии, на научной, а не на идеологической основе мотивированные перспективными экономическими интересами и целями обеспечения национальной безопасности. Без такого рода целей, которые должны намечаться на полтора-два десятилетия вперед, невозможен не только ни один интеграционный проект (не случайно почти все российские интеграционные инициативы пребывают в стагнации), без них затруднительна выработка эффективной текущей политики. В первую очередь такой подход касается действий в отношении той части государств постсоветского пространства, элиты которых проявляют хотя бы какую-то заинтересованность в расширении контактов с Россией и в осуществлении совместных проектов в сфере экономики, безопасности и научно-технического сотрудничества.

Смирнов А.Н.*

К вопросу о региональной безопасности на Кавказе

После трагических событий, произошедших в Южной Осетии в августе 2008 г., эксперты стали все чаще рассуждать о тех последствиях, которые ситуация на Кавказе может иметь для России и всего мира. При этом действия Грузии и ответные действия России рассматриваются в контексте гипотетических или реальных угроз международной и региональной безопасности. Но что же подразумевается под этой самой безопасностью? Или, если более конкретно, с чем связывается основная опасность?

Еще два десятилетия назад в условиях этнополитической дестабилизации, охватившей советское пространство, рядом западных политологов был введен термин «региональный комплекс безопасности». Под таким комплексом подразумевается группа государств, объединенных географической близостью, отношения между которыми в сфере безопасности связаны настолько тесно, что национальная безопасность каждого из них не может рассматриваться самостоятельно, вне контекста общей заинтересованности. Благодаря такой взаимозависимости можно провести линию разграничения между данным регионом и другими региональными образованиями.

С начала 1990-х годов постсоветский Кавказ рассматривался на Западе именно в данном ключе, как устойчивая региональная общность, характеризующаяся интересами обеспечения безопасности новых государств Закавказья и России.¹ Тем не менее, несмотря на приоритетность проблем безопасности, западные аналитики были не склонны акцентировать внимание на специфических интересах России в Закавказье, в тех же случаях, когда их наличие признавалось, доминирующей тональностью становилась озабоченность. Так или иначе, если вопрос касался российских интересов, он автоматически переносился в геополитическую плоскость и рассматривался преимущественно с позиций «сдерживания Москвы».

В связи с этим уделялось пристальное внимание феномену стран «ближнего зарубежья» как советскому геополитическому наследию, определяющему один из важнейших векторов внешней политики Москвы. С течением времени, по мере постепенного охлаждения отношений между Россией и Западом на фоне двух чеченских кампаний, действий НАТО в Югославии и продвижения Альянса на Восток, акценты несколько менялись. Разного рода эксперты все более склонялись к мысли, что российская концепция безопасности является органической составляющей имперской политики, поскольку в соответствии с ней основную угрозу интересам России якобы несут этнополитические конфликты в сопредельных государствах, а вовлеченность внерегиональных держав в их урегулирование. Одновременно основным фактором безопасности таких стран, как Грузия, признавалась свобода от российского вмешательства. Как результат, было отказано в праве на существование самой концепции «ближнего зарубежья», то есть, по сути, оказались под сомнением притязания России на особую роль в ряде постсоветских государств.

В итоге само понятие «региональной безопасности» на Кавказе превратилось в какую-то странную дефиницию. Она практически не сходит с уст политиков, с ее справедливостью и важностью все соглашались, но вместе с тем каждый из участников международно-политических дискуссий наполняет данную дефиницию собственным смыслом. При всей своей очевидной порочности такой подход удовлетворяет интересам глобальных игроков. Однако, как правило, из виду упускается принципиальный момент, связанный с определением субъектов региональной безопасности.

* Смирнов Алексей Николаевич – кандидат политических наук, с.н.с. Сектора теории политики ИМЭМО РАН.

¹ См.: *Buzan B. People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.* – N.Y., L., 1991. P. 186–229; *Коппитерс Б. Кавказ как комплекс безопасности / Спорные границы на Кавказе.* – М., 1996. С. 214.

Дело в том, что картина, наблюдаемая из Нью-Йорка, Парижа, Лондона, Брюсселя или Москвы, серьезно зависит не только от точки зрения, но и от особенностей аналитического инструментария внерегионального наблюдателя. В этом смысле она серьезно отличается даже от того, что видно из Тбилиси, уж не говоря о Сухуме, Цхинвале или Владикавказе. Внутрорегиональный взгляд на проблему кавказской безопасности, конечно, еще более пристрастен, поскольку непосредственно приближен к очагам конфликтов. Но только такой взгляд позволяет увидеть, что главной действующей и, соответственно, наиболее заинтересованной политической силой здесь являются не государства, обладающие формальными прерогативами субъектов международного права, а *этнические общности*. В этом смысле все кавказские националистические движения, в том числе противоборствующие, гораздо ближе и понятнее друг другу, чем европейским, заокеанским или даже московским политикам и экспертам. Именно отсутствие учета упомянутого обстоятельства обесмысливало усилия международных посредников и наблюдателей, которые пытались поставить территориальную целостность Грузии во главу угла грузино-абхазского и грузино-осетинского урегулирования.

Уже после «пятидневной войны» довольно сложные чувства вызывал и продолжает вызывать тезис, который приходится слышать в Москве от экспертов самой различной идеологической ориентации. В наиболее общем виде он гласил, что действия России в ходе августовского конфликта неправомерны, поскольку «это не наша территория». Тем самым подразумевался суверенитет Грузии над неподконтрольными территориями. На Кавказе действует непреложное правило: «земля того, кто на ней живет», и никакие нормы международного права тут ничего не изменяют. Предоставив свое гражданство практически всему населению Абхазии и Южной Осетии, Россия вполне определенно «подписалась» под этим.

С учетом сказанного о безопасности России на Кавказе, и особенно на Северном Кавказе, можно рассуждать лишь в той мере, в какой российская политика соответствует интересам безопасности проживающих здесь народов. Вообще, переосмысление этничности, связанное с выработкой понимания природы интересов этно-социальных групп в категориях политико-территориальной безопасности крайне важно. Появление представлений о безопасности этноса по праву считается одной из наиболее ярких черт, характеризующих конфликтный потенциал кавказского региона. Некоторые западные специалисты видят в этом причину и объяснение того, почему на Кавказе до предела сужено пространство политического маневра, практически исключаящее принятие компромиссных решений. Мы же можем лишь констатировать примат этно-территориальной безопасности как некую данность, определяющую, в том числе, и контуры государственной безопасности России на кавказском направлении. То, насколько это серьезно, демонстрирует пример Пригородного района, который вот уже шестнадцать лет является предметом осетино-ингушского противостояния, готового в любой момент обернуться новым кровопролитием.

Если бросить взгляд в историю, можно прийти к многозначительному выводу: при всей концентрации имперских усилий кавказская политика России удавалась лишь в тех случаях, когда соображения ее безопасности не приходили в конфронтацию с интересами кавказских народов. Применение крайних политико-административных мер, как в случае депортаций 1940-х годов, приносило лишь временный результат и впоследствии оборачивалось еще большими проблемами.

Российская власть на Кавказе не впервые оказывается перед сложным выбором. Почти два века назад сложилась ситуация, во многом противоположная современной. Тогда, отстаивая безопасность закавказских народов, и в первую очередь грузин, Российская империя потревожила северокавказских горцев. Результатом стала долгая, изнурительная Кавказская война, окончить которую удалось не ранее, чем весь регион был переброшен по имперским политико-административным и социо-культурным лекалам. Помимо всего прочего тогда были заложены представления об этнических границах, которые во многом сохраняются до сих пор.

Поэтому, видимо, излишним будет доказывать, что в августе 2008 г. Россия просто не могла не отреагировать, причем отреагировать единственно возможным для себя образом. Конечно, по итогам произошедшего можно горько сожалеть, что мы поссорились с западными политическими кругами и с грузинской творческой интеллигенцией, заставили мир опасаться себя и «прервали вековые культурные связи», но за вычетом всех возможных возражений и доводов, аргументов и контраргументов следует констатировать, что сложившаяся ситуация просто не оставляла России иного выбора. Не поступи Россия так, как поступила, она понесла бы самую серьезную потерю, какая только возможна на Кавказе – она потеряла бы лицо.

Но помимо моральных вполне реальны были и геополитические потери. Ведь в случае отсутствия воли к обеспечению безопасности со стороны России возможна стихийная региональная политическая самоорганизация. Такая самоорганизация может проходить в виде формирования параллельных политических структур наподобие уже почти забытой Конфедерации горских народов Кавказа и даже служить основой попыток предложить альтернативный российскому кавказский идеологический и геополитический проект. Вообще, не следует забывать, что на Кавказе мы имеем дело со своеобразным гражданским обществом, сохраняющим способность к быстрой военно-политической мобилизации. И если в критических ситуациях возникают настроения северокавказской региональной солидарности, даже некоего «кавказоцентризма», то пусть уж они «работают» на благо, а не в ущерб российской государственности. В свете обозначенной альтернативы любые разговоры об «имиджевых потерях» России или об «ущербе» в ее отношениях с Западом представляются просто неуместными.

Итак, по масштабности и реальности угроз «пятидневная война» стала, пожалуй, наиболее значительным вызовом, превосходящим все, с чем постсоветской России приходилось сталкиваться на Кавказе. Предыдущие соизмеримые вызовы, связанные с «чеченской революцией» 1991 г. или с вторжением экстремистов на территорию Дагестана в 1999 г., все же несколько «не дотягивали». Они оставались внутренними проблемами России и не испытывали на прочность ее позиции во всем кавказском регионе. Если же говорить о непосредственных результатах августовских событий, то придется признать, что они парадоксальным образом расширили «окно возможностей», на протяжении последних полутора десятилетий лишь сужавшееся для нашей страны.

Во-первых, решительно встав на защиту местного населения и продемонстрировав готовность впредь поступать тем же образом, Москва восстановила изрядно пошатнувшийся авторитет в глазах населения самопровозглашенных республик, а также повысила свой моральный «рейтинг» у большинства северокавказских народов.

Во-вторых, лишь агрессивные действия грузинских властей обеспечили России «свободу рук» и моральное право изменить сложившуюся ситуацию, то есть вместо теоретизирования по поводу «косовского прецедента» практически признать независимость Абхазии и Южной Осетии. Тем самым был разрушен «гордиев узел», связывавший Россию обременительными и, по сути, бессмысленными обязательствами в отношении Тбилиси, а в последние годы делавший ее положение предельно двусмысленным и уязвимым для критики.

За полтора года до российско-грузинского столкновения практически всех экспертов не покидало ощущение тупикового характера сложившейся ситуации. После смены тбилисского режима в 2004 г. отношения между двумя странами устремились к «точке замерзания». Ободренный поддержкой Соединенных Штатов М. Саакашвили совершенно целенаправленно шел на конфронтацию с Москвой, стремясь к прекращению ее миротворческой миссии. Для России это было равноценно «сдаче» самопровозглашенных республик, а вместе с ними и своих позиций на Кавказе. К 2007 г. пространства для компромисса попросту не осталось. Один из видных отечественных аналитиков в сфере проблем межнациональных отношений С.М. Маркедонов констатировал полную несовместимость позиций сторон при максимально высоких ставках в ожесточившейся игре: «Для Грузии уйти из Абхазии и Южной Осетии – значит признать провал проекта «гру-

зинская независимость», начавшегося в апреле 1989 г. Для России – это новая дестабилизация Северного Кавказа»².

Примерно тогда же бывшая в 2004–2005 гг. министром иностранных дел Грузии, а затем перешедшая в оппозицию С. Зурабишвили выступила со своим видением проблемы. Она перечислила основные моральные, материальные и политические издержки России, связанные с поддержкой мятежных грузинских провинций, и призвала Москву к налаживанию отношений через отказ от прежних амбиций. Вот краткое описание «российских заблуждений»: «Возможно, Москва видит в абхазской и югоосетинской проблемах ценный механизм, способный удержать Грузию в сфере Российского влияния, что, в свою очередь, порождает в ней ложное чувство безопасности. Но задавался ли когда-нибудь Кремль вопросом: сколько Россия потеряла, играя в эту иррациональную игру? Военные действия на грузинской территории не только сделали невозможным решение чеченского вопроса, но и не могли не оказать отрицательное воздействие на ситуации в Дагестане, Ингушетии и Северной Осетии. Наконец, жонглируя конфликтами, Москва подорвала доверие к себе со стороны международного сообщества».³ Если не брать в расчет общий осуждающий тон этих высказываний, их следует признать в целом справедливыми. Правда выход из тупика произошел совсем не в том направлении, на которое указывала грузинский политик.

Однако помимо проблем в сфере обеспечения российских национальных интересов, угроз региональной стабильности на Кавказе или кризиса институтов международной безопасности августовский конфликт 2008 г. обозначил актуальность этнополитического подхода к проблемам безопасности для всего постсоветского пространства. Его суть в том, что невозможно утверждать государственный суверенитет в признанных на международном уровне границах, игнорируя при этом желание или нежелание конкретных народов жить вместе. Самоопределение Абхазии и Южной Осетии уходит своими корнями в советское прошлое, оно органически связано с «расползанием» союзного государства в 1990–1991 гг. Но если независимость союзных республик стимулировалось желанием стать полноценными государствами, то для бывших грузинских автономий вопрос стоял об элементарном этническом выживании их «титულных» народов. За последние два десятилетия не произошло принципиальных изменений в постановке этого вопроса, который едва ли можно считать менее значимым, чем региональные противоречия между Россией и США.

Так что, если абстрагироваться от пикировок России и Запада по поводу того, кто первым «поколебал» международные устои, признание независимости Абхазии и Южной Осетии выглядит необходимым, своевременным и целиком отвечающим логике кавказской этнополитической безопасности. Тем самым устраняется противоречие между широко трактуемым понятием региональной безопасности и принципом этнической субъектности. Кавказские реалии как бы совмещаются с международно-правовой практикой, в которой полноправными субъектами могут выступать лишь суверенные государства.

Западное восприятие современных кавказских реалий отчетливо прослеживается на примере Абхазии. Незадолго до августовской авантюры грузинского руководства европейская дипломатия резко активизировала усилия на абхазском направлении. В июле 2008 г. Абхазию посетили высокопоставленные представители ЕС, включая Х. Солану. Основная цель вояжей состояла в склонении абхазских властей к расширению формата миротворческой операции за счет полицейских сил, действующих под эгидой ООН и Евросоюза. В свою очередь западные дипломаты не настаивали на немедленном начале процесса политического урегулирования, более того, за Абхазией фактически признавалось право на частичное самоопределение, а ее международное положение определя-

² См.: *Маркедонов С.М.* Грузинский парадокс российской политики // *Россия в глобальной политике.* 2007. №2. С. 164–165.

³ См.: *Зурабишвили С.* Косово как позитивный прецедент // *Россия в глобальной политике.* 2007. №2. С. 171–172.

лось как «территория с отложенным статусом». Так, в плане, предложенном министром иностранных дел Германии В. Штайнмайером, вообще отсутствовало положение о территориальной целостности Грузии, зато шла речь об экономической реабилитации самой Абхазии.

Европейские проекты не вызвали у абхазской стороны особого энтузиазма. Конечно, подобная реакция питалась не только обоснованными сомнениями в искренности намерений Запада, отсутствием надежных гарантий безопасности или бескорыстной привязанностью к России. Определяющую роль сыграли российско-абхазские политические отношения, основанные на конкретных обязательствах. Но последующие события показали, насколько в действительности интересы европейцев (не говоря уж об их океанских партнерах) далеки от того, чем живут кавказские народы. Похоже, беспокоясь о региональной безопасности, западные дипломаты думали о чем угодно, но только не о безопасности тех, кто в действительности населяет этот регион.

Судя по международным комментариям и политическим заявлениям (в том числе с трибуны ГА и СБ ООН), после начала боевых действий западный мир как будто ослеп, на протяжении многих дней отказываясь видеть хоть что-то кроме «свободолюбивой Грузии» и «агрессивной России». В Абхазии это дало основание говорить, что при всех дипломатических ужимках западный рецепт урегулирования действует по принципу «нет народа – нет проблемы».⁴ Как ни прискорбно констатировать, события последних лет, происходящие на Балканах и Кавказе, заставляют всерьез отнестись к такому мнению.

Тем не менее, по прошествии времени с момента окончания боев, после признания абхазской и югоосетинской независимости и на Западе и в России звучат рассуждения о некоем «прагматическом» воссоединении Грузии. Якобы отринув «идеологизированную постсоветскую ментальность», уставшие от конфликтов народы Грузии, Абхазии и Южной Осетии сольются вместе под обещания западной помощи и гипотетические призывы России к умиротворению. Последнюю, видимо, должны полностью удовлетворить нейтралитет Абхазии и, особенно, благорасположение новых грузинских властей.⁵

С началом нового 2009 г. в Сухум вновь зачастили эмиссары Евросоюза. Суть их предложений мало изменилась, Абхазию по-прежнему соблазняют вхождением в мировое сообщество под опекой европейских институтов. Цена вопроса – уже не слияние с Грузией (этот момент стараются не акцентировать), а выход из-под российского протектората. Самой Москве творцы подобных планов предлагают «доказать свою приверженность идее стабильности на Кавказе путем юридических механизмов, санкционированных международным сообществом».⁶ Возникает ощущение, будто за минувший год ничего существенного не произошло.

Так каковы же выводы из произошедшего в 2008 г. с Южной Осетией и Абхазией? Путем проб и ошибок наша страна пытается реанимировать понятие региональной безопасности на Кавказе и проводить соответствующую политику. Она подчас сталкивается с непониманием, осуждением, скрытым и явным противодействием вплоть до откровенной враждебности. При этом, как и во многих иных случаях, главную угрозу безопасности России представляют не внешние силы, а ее собственная неготовность отвечать на вызовы времени. Пока «кавказские часы» показывают «московское время», однако мы можем лишь предполагать, чье время они в действительности отсчитывают.

⁴ См.: *Тания Л.* Россия должна созвать всемирную конференцию по поствоенному обустройству Кавказско-черноморского региона (2009, 19 февраля – <http://www.regnum.ru/news/1122732.html>).

⁵ См.: *Лукин А.В.* Внешняя политика: от постсоветской к российской. Уроки конфликта с Грузией // Россия в глобальной политике. 2008. №6 (<http://www.globalaffairs.ru/numbers/35/>).

⁶ См.: *Кули А. Гргич Б.* Выход из кавказской проблемы // Inopressa. Press digest. 2009, 22.01; The Wall Street Journal. 2009, 18.01.

Фурман Е.Д.*

Эволюция политики Литвы в отношении России

В ходе подготовки к саммиту Россия–ЕС, который состоялся в июне 2008 г. в Ханты-Мансийске, Российская Федерация неожиданно столкнулась с противодействием со стороны Литвы. Она наложила вето на начало переговоров о новом базовом договоре с ЕС, потребовав включения в мандат Европейской Комиссии на переговоры дополнительных четырех пунктов, состоящих из наиболее острых нерешенных вопросов двухстороннего сотрудничества с Россией. Это событие обозначило качественное изменение в проводимой Литвой политике, а именно переход от прагматичной и в целом нейтральной позиции по отношению к России, отличающей эту страну от двух других балтийских стран – Латвии и Эстонии, к активной и открытой антироссийской. Руководство Литвы продемонстрировало такой подход не только на двустороннем, но и на общеевропейском уровне. Причины этих изменений и характер их эволюции требуют специального анализа.

Несмотря на то, что Литва во многом шла в авангарде движения балтийских народов за независимость, она не имела в отношениях с постсоветской Россией столь острых и болезненных проблем, как Латвия и Эстония, в составе которых после получения независимости оказалось значительное количество представителей русскоязычного меньшинства, не получивших гражданства. Подавляющее большинство населения Литвы составляли литовцы (79,6% от общего состава населения согласно переписи 1989 г.¹), поэтому вопрос о гражданстве здесь не поднимался вовсе, его получили все граждане, проживающие на ее территории на момент получения независимости. Кроме того, с Латвией и Эстонией у России не были подписаны договора о границах², поскольку обе эти страны при их подготовке апеллировали к мирным договорам, которые они заключили с Советской Россией в 1920 г. Опираясь на эти соглашения, они претендовали на часть территорий в настоящий момент находящихся в составе России. Латвия – на район Пыталово Псковской области, а Эстония – на города Печоры и Ивангород. Литва, в свою очередь, не поддерживала идею о восстановлении довоенных границ, поскольку после вхождения в состав СССР Литва не потеряла, а, напротив, приобрела свою столицу, Вильнюс, который в межвоенный период был занят поляками.

И первое время, в период президентства А. Бразаускаса, создавалось впечатление, что отношения Литвы с Россией развиваются довольно успешно и «гладко». В августе 1993 г., то есть на год раньше, чем из Германии, Латвии и Эстонии, из Литвы были выведены российские войска. Пограничный договор с Россией был подписан в 1997 г., а требующий урегулирования вопрос транзита в Калининградскую область был успешно решен в 2003 г.

На референдуме 1992 года, проходившем в период правления движения Саюдис, которое возглавляло борьбу за независимость, было принято требование компенсаций от России за ущерб, нанесенный во время пребывания Литвы в СССР. Эта инициатива была законодательно закреплена в 2000 г. Однако это требование поднималось лишь на уровне двухсторонних отношений, и, не получив отклика с российской стороны, постепенно утратило свою актуальность. Его можно воспринимать как гротескный пережиток эпохи борьбы за независимость с ее эмоциональным подъемом и риторикой.

Успешное решение основных проблем в отношениях с Россией шло параллельно с успехами Литвы в достижении ее основной внешнеполитической цели – интеграции в

* Фурман Екатерина Дмитриевна – кандидат политических наук, с.н.с. Центра проблем глобализации и интеграции Института экономики РАН.

¹ Согласно переписи населения, проведенной в Литве в 2001 г., литовцы составили 83,5%, поляки – 6,7%, русские – 6,3%.

² В марте 2007 г. Россия и Латвия подписали договор о границе (вступил в силу в декабре того же года), согласно которому Латвия отказывалась от своих территориальных претензий. С Эстонией пограничный договор не подписан до сих пор.

западные структуры. В марте 2004 г. Литва становится членом НАТО, а в апреле – Европейского Союза. Вступление в НАТО и Евросоюз и урегулирование наиболее острых моментов в отношениях с Россией, казалось, создавало для Литвы гарантии «спокойных» отношений с Россией. Тем не менее, этого не произошло. Конфликтные ситуации в российско-литовских отношениях множатся, и Литва принимает на себя роль чуть ли не главного (наряду с Польшей) борца с «российской угрозой».

Уровень конфликтности в российско-литовских отношениях повысился с приходом к власти в Литве в 1998 г. президента В. Адамкуса. Его вторая администрация пришла к власти в результате победы на внеочередных выборах 2004 г. после недолгого правления Р. Паксаса (2003–2004 гг.), закончившегося его импичментом (первым импичментом президента в европейской истории). В. Адамкус продолжает быть президентом до сих пор.

В период подготовки к вступлению в НАТО Литва не просто стремилась стать членом этой организации, она хотела сыграть роль лидера большой группы новых стран-кандидатов на вступление в НАТО. В 2000 г. по инициативе Адамкуса создается так называемая «вильнюсская десятка». Помимо Литвы в нее вошли страны-претенденты: Албания, Болгария, Хорватия, Македония, Румыния, Словакия, Словения, Эстония и Латвия. Впоследствии в своем стремлении играть заметную роль в европейских и трансатлантических структурах эти страны найдут для себя сильного союзника в лице США. Они оказали Соединенным Штатам поддержку в войне в Ираке³, заложив, тем самым, основу для своего размежевания со «старыми» западноевропейскими членами ЕС и НАТО, противниками этой войны.⁴ В рамках «вильнюсской десятки» устанавливаются и развиваются контакты Литвы с не являвшимися непосредственными кандидатами в НАТО Украиной и государствами Южного Кавказа.

В августе 2003 г. Вильнюс стал инициатором объединения восьми стран Балтийского региона и Северной Европы, так называемой «Северо-Балтийской восьмерки», или СБ8, собрав глав парламентов Латвии, Эстонии, Швеции, Норвегии, Финляндии, Дании и Исландии. Одним из главных вопросов, который обсуждался на этой встрече, был вопрос об «экологической» ответственности России перед странами балтийского и северного региона. От России требовался отчет об экологической ситуации вокруг нефтяной платформы Д-6 в Балтийском море⁵, а также на нее возлагалась вся ответственность за эксплуатацию этого нефтяного месторождения. Председатель сейма Литвы А. Паулаускас тогда заявил: «Верю, что мы все вместе сможем понудить российскую сторону начать реальное сотрудничество со всеми связанными с этой проблемой сторонами – как с Литвой, так и с ЮНЕСКО, а также со всем балтийским регионом. Ведь Балтийское море, которое омывает берега наших стран, – это богатство, которое при-

³ В заявлении стран «вильнюсской десятки» от 5 февраля 2003 г. говорилось: «Наши страны сознают опасность, которую представляет собой тирания, и наш особый долг – защищать разделяемые нами принципы и моральные ценности... Трансатлантическое сообщество, частью которого мы являемся, должно объединиться перед лицом угрозы союза террористов с диктаторами, обладающими оружием массового поражения» (<http://www.voanews.com/russian/archive/2003-02/a-2003-02-12-1-1.cfm>).

⁴ В. Скрипов справедливо отмечает: «Ориентация стран Балтии на США понятна. С одной стороны, она обусловлена исторически: в США существуют диаспоры выходцев из этих стран (наиболее сильна литовская). К тому же Вашингтон оказал этим странам поддержку в их борьбе за независимость от СССР: именно в Америке в свое время сконцентрировалось большинство антисоветских организаций, там же находились и эмигрантские правительства стран Балтии» (<http://www.expert.ru/printissues/northwest/2003/39/39no-spolit/>).

⁵ Нефтяная платформа «Д-6» на Кравцовском месторождении (Калининградская область) принадлежит компании «Лукойл», которая начала добывать здесь углеводороды в 2003 г. Платформа расположена на шельфе Балтийского моря вблизи от границ национального парка «Куршская коса», который находится как на территории Калининградской области, так и Литвы. В июне 2007 г. на заседании смешанной российско-литовской комиссии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, прошедшем в Вильнюсе, был утвержден итоговый отчет, данные которого свидетельствовали о полном отсутствии вредного воздействия на состояние акватории Балтики от деятельности морской платформы «Д-6» (<http://www.oilru.com/news/48963/>).

надлежит всем нам: значит, в случае экологической катастрофы, ущерб понесем мы все»⁶. Затем на встрече министров иностранных дел стран Балтии и Севера глава МИД Литвы А. Валенис заявил: «Подчеркивая готовность сотрудничать с Россией в деле подготовки средств, которые бы обеспечили охрану окружающей среды, но видя, что Россия хочет уйти от эффективного сотрудничества, Литва хочет просить Европейский Союз и HELCOM⁷ заставить власти России начать сотрудничество с заинтересованными странами»⁸.

В 2003 г. Литва выдвигает амбициозный проект «три плюс три» – союза трех прибалтийских республик и трех республик Южного Кавказа. В сентябре того же года во время визита тогдашнего президента Р. Паксаса в Грузию, Армению и Азербайджан на его встречах с руководителями этих государств говорилось о «прямом», в обход России, транспортном коридоре: через Украину в Закавказье.

Достижение членства в НАТО и ЕС не снижает амбиций Литвы, стремящейся к роли лидера восточноевропейских демократий. В своей речи, посвященной новой концепции внешней политики Литвы, произнесенной вскоре после вступления в ЕС в 2004 г. в Вильнюсском университете, тогдашний временно исполняющий обязанности президента А. Паулаускас, в частности, сказал: «сегодня я предлагаю новую, более широкую доктрину. Я вижу Литву – лидера региона благодаря ее членству в ЕС и НАТО, посредством активного развития соседских отношений. Вижу Литву своеобразным центром региона, а Вильнюс – столицей региона».⁹ Несколько лет спустя, в январе 2008 г., президент В. Адамкус в своем выступлении на заседании коллегии МИД заметил: «У нас славная история, охватывающая регион вплоть до Черного моря, где до сих пор звучит имя Литвы... Мы будем не только распространять свою культуру за рубежом, но и упрощать распространение демократии...».¹⁰ И эта активная роль Литвы в распространении демократии связывается в сознании литовских политиков с ее лидерством в борьбе с «возрождающейся российской угрозой».

В мае 2005 г. президент В. Адамкус вместе с эстонским президентом А. Рюйтелем демонстративно отказываются приехать в Москву на празднование 60-й годовщины победы над нацистской Германией. По словам главы литовского государства, «хорошо осознавая этот болезненный для нации исторический опыт и оценив прошедшие в обществе дискуссии, я решил остаться 9 мая в Литве с нацией, – заявил В. Адамкус. – Здесь, в Литве мы достойно почтим героев войны, склоним головы в память обо всех погибших».¹¹

Казалось, подзабытые требования компенсации за нанесенный СССР ущерб выдвигаются вновь. Отношение к ним России (естественно, негативное) рассматривается как свидетельство того, что Россия не порвала с имперским и советским прошлым и продолжает оставаться угрозой для Литвы и вообще для соседних стран. Трансформация политического строя России при Путине и рост российской экономической и военной мощи воспринимается в Литве как рост этой угрозы.

Главное оружие России в борьбе за реставрацию своей имперской роли литовские политики видят в зависимости других стран от ее экспорта энергоносителей. По словам посла Литвы при НАТО Л. Линкявичюса, «если когда-то эффекта можно было достичь при помощи оружия, сейчас стоит «закрутить краники в разгар зимы», и этого уже достаточно для того, чтобы суверенитет был нарушен, правительство – снято. Россия открыто не признает, что использует энергетику в качестве оружия, однако это очевидно».¹²

⁶ <http://www.regnum.ru/news/151231.html>

⁷ HELCOM – Комиссия по защите морской окружающей среды Балтийского моря, известная также как Хельсинская комиссия.

⁸ <http://www.regnum.ru/news/151231.html>

⁹ <http://www.urm.lt/index.php?-2096785439>

¹⁰ <http://www.president.lt/ru/news.full/1122?prn=1>

¹¹ <http://www.pravoslavie.ru/news/050309165958>

¹² <http://www.geopolitika.lt/?artc=183>

Естественно, что при таких взглядах на опасность энергетической зависимости от России, когда в начале 2006 г. встал вопрос о продаже принадлежавшего ЮКОСу Мажейкяйского нефтеперерабатывающего завода («Mazeikiu nafta»), он был продан не претендовавшим на него «Роснефти» и «Лукойлу», а польскому концерну «PKN Orlen». После объявления о достижении соглашения на нефтепроводе «Дружба», по которому поступала нефть на завод, произошла авария. Через некоторое время российская сторона объявила, что ремонт и использование нефтепровода – невыгодны, а его работа вообще прекращается.¹³ Теперь Литва вынуждена завозить нефть через Бутингский терминал, что значительно дороже, чем при получении ее по нефтепроводу. Излишне говорить, что все эти события были интерпретированы в Литве как реализация уже наличествующих страхов перед российским «энергетическим империализмом», тем более, что им предшествовал разгоревшийся в январе 2006 г. российско-украинский газовый конфликт.

Еще с большей тревогой был воспринят в Литве (как и в других балтийских странах и в Польше) проект «Северный поток» (Nord Stream), предусматривающий прокладку нефтепровода по дну Балтийского моря из России в Германию в обход стран Балтии. В договоренностях по этому проекту, как и в перекрытии нефтепровода «Дружбы», литовцы увидели исторические параллели с крайне тяжело пережитой ими и еще незабытой экономической блокадой 1990 г., которую Советский Союз ввел после принятия ими декларации о независимости. Тогда во время блокады Запад Литву не поддержал – лидеры государств Западной Европы поддерживали М.С. Горбачева.¹⁴ Некоторые литовские политики даже вспоминали опыт Пакта Молотова – Риббентропа. Литовское общественное мнение охватывают страхи, что их страна вновь станет разменной монетой в руках более крупных держав и что Европа недооценивает опасность, исходящую от становящейся все более авторитарной и империалистической России.

По мнению литовских политиков, Европа, проводящая так называемую политику «нового реализма» по отношению к России, которая основывается, прежде всего, на прагматических интересах ее государств, делает большую ошибку. Россия, по их мнению, способна внести раскол в ЕС, способствуя его ослаблению. Литовский политолог А. Лукшас пишет: «Реальностью является и то, что Европа очень зависит от России, удовлетворяющей 27% всех потребностей ЕС в нефти и 44% – в природном газе... Однако прагматичные европейцы на внешнюю политику смотрят как на продолжение внутренней политики или ее орудие: сотрудничаем с другими так, чтобы добиться как можно больше выгоды для своего государства и его людей».¹⁵ Более того, литовские аналитики считают, что такой раскол может произойти и в НАТО. «Нельзя забывать о том, – замечает посол при НАТО Л. Линкявичюс, – что Россия всегда будет пытаться внести раскол в евроатлантическое единство и ослабить Альянс. Это достаточно очевидно и сегодня. Раньше мы наблюдали даже за созданием неформального стратегического блока России, Франции и Германии, когда эти государства начали налаживать между собой связи, более тесные, чем с традиционными альянсами. Хочу подчеркнуть, что опосредованное воздействие на Литву через ослабление Альянса и раскол евроатлантического единства – это очень сильное воздействие».¹⁶ В свою очередь, министр иностранных дел П. Вайтекунас замечает: «Не нужно забывать, что так называемая "realpolitik" привела Европу к двум мировым войнам».¹⁷

Миссия Литвы в этой ситуации, по мнению ее руководства, – постоянно предупреждать Европу об этой угрозе. Для этого Литва должна использовать в полной мере

¹³ В октябре 2006 г. на заводе происходит сильный пожар, нанесший ему значительный ущерб, из-за чего окончательно сделка с «PKN Orlen» заключается только в декабре.

¹⁴ См.: Лукшас А. Литва и Россия: от проклятий к реализму? // Veidas. 2007, 12 ноября (<http://www.inosmi.ru/translation/237765.html>).

¹⁵ Там же.

¹⁶ <http://www.geopolitika.lt/?artc=183>

¹⁷ Цит. по: Лукшас А. Литва и Россия...

свое членство в ЕС, поскольку именно через него она способна повлиять на до сих пор игнорирующую ее Россию. «В отношениях с Россией Европа утратила веру в себя, а доброжелательность Запада не станет поводом для перемен в России», – заявил Президент В. Адамкус, выступая с лекцией в Лондонской школе экономики и политологии в феврале 2008 г.¹⁸ «В отношениях ЕС с Россией ценности особенно важны. Без них мы рискуем вступить в такие отношения, которые были бы основаны в первую очередь на кубометрах газа или нефти».¹⁹

Борьба с энергетической зависимостью от России и с угрозой российского «энергетического шантажа» становится в последние годы важнейшим направлением внешнеполитической идеологии и деятельности Литвы. Освобождение от энергетической зависимости и распространение демократии для литовских политиков как бы сливаются воедино. После «цветных революций», прошедших на Украине и в Грузии, Литва стала принимать активное участие в объединении стран так называемого Балтийско-черноморско-каспийского региона. Целью такого объединения стало создание сообщества стран, вставших на путь демократических преобразований и стремящихся войти в евро-атлантические структуры.²⁰ На прошедшем в декабре 2005 г. в Киеве учредительном форуме «Содружества демократического выбора», в которое вошли Украина, Молдавия, Литва, Латвия, Эстония, Румыния, Македония, Словения и Грузия, была одобрена Декларация стран Содружества. В ней говорилось об их намерениях «продвигать демократические ценности и стандарты для содействия демократическим процессам и создания демократических институтов, обмениваться опытом в укреплении демократии и уважении прав человека». В ней также говорилось, что миссия Сообщества демократического выбора послужит объединению стран региона в их совместных усилиях укреплять региональное сотрудничество и содействовать демократии, защите прав человека.²¹ В мае 2006 г. в Вильнюсе прошел саммит глав государств Содружества в рамках международной конференции «Общее видение общего соседства», в котором приняли участие президенты Румынии, Молдавии, Болгарии, стран Балтии, Украины, Грузии, Польши, а Азербайджан и Армению представляли министры правительств. В форуме принял участие и тогдашний вице-президент США Д. Чейни, который в приветственном слове заявил, что Содружество может стать «защитной стеной, которая отделит Запад от потенциально опасной России».²²

Одновременно Литва стала принимать активное участие в разработке инфраструктурных проектов в регионе, направленных на диверсификацию поставок энергетических ресурсов в Европу. На энергетическом саммите в мае 2007 г. в Кракове Грузия, Польша, Украина, Азербайджан и Литва приняли Декларацию о создании энергетического коридора, по которому из региона Каспийского моря на Запад пойдут нефть и газ.²³ Следующий этап этого саммита прошел уже в Вильнюсе, в октябре того же года, под названием «Вильнюсская конференция по энергетической безопасности – 2007: Ответственная энергетика – для ответственных партнеров». На этой конференции президент В. Адамкус заявил, что «Европа нуждается в России точно так же, как Россия нуждается в Европе. Очевидно, что наша зависимость взаимна. Энергетический диалог ЕС и России принесет успешные и взаимовыгодные результаты, если мы будем играть по одним и тем же правилам, основанным на принципах прозрачности, взаимного доверия, взаим-

¹⁸ <http://www.rosbalt.ru/2008/7/26/456907.html>

¹⁹ <http://www.rosbalt.ru/2008/7/26/456907.html>

²⁰ В августе 2005 г. на совместном с президентом Грузии М. Саакашвили подписании декларации «В защиту свободы и демократии в регионе» Президент В. Ющенко отметил: «Мы понимаем, что если хотим видеть наши страны в демократическом развитии, а вопросы демократии, к счастью, не замыкаются только на национальных границах, то мы должны знать, какие ценности и свободы исповедуют наши соседи, как их защищают, как соответствуют они нашим представлениям об этих ценностях» (<http://www.newsgeorgia.ru/intercoop/20050813/439394.html>).

²¹ <http://korrespondent.net/ukraine/politics/137935>

²² Коммерсант. 2006, 5 мая.

²³ <http://www.geopolitika.lt/?artc=1161>

ности и недискриминации. Этот путь – единственный». При этом В. Адамкус, имея в виду российско-германский проект «Северный поток», заметил: «Ясная энергетическая политика ЕС может дать лучшие результаты, чем 27 направлений крупной и мелкой политики вместе взятых. История нас учит, что наиболее сильной Европа была тогда, когда она была единой. Поэтому у нас вызывает беспокойство, что часть государств Европы принимает решение отдельно решать проблемы энергетической безопасности и не придерживается основанной на евроатлантических ценностях единой позиции. Партнерство, основанное на таких отношениях, является слабым, а в случае кризисов, ему доверять нельзя».²⁴

Активную поддержку стремлению стран этого региона к евроатлантической интеграции литовское руководство оказывает также через сотрудничество с организацией ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан и Молдавия). В. Адамкус, выступая на ежегодной встрече глав государств ГУАМ в Грузии в июле 2008 г., сказал: «С огромным удовольствием и верой мы наблюдаем за вашим целенаправленным стремлением влиться в ЕС и Евроатлантический альянс, а также за вашим сотрудничеством в процессе проведения демократических реформ и развития регионального диалога в различных сферах. Ваша готовность продолжать этот путь и добиваться результатов поможет в создании будущего не только данного региона, но и всей Европы».²⁵ По словам главы Литвы, альтернативные нефтепроводы и прозрачные правила энергетического транзита помогут обеспечить безопасность региона наряду с увеличением энергетической независимости всей Европы.²⁶

При подготовке уже упомянутого нами саммита Россия–ЕС весной 2008 г. накопившиеся вопросы в отношениях с Россией были сформулированы Литвой в концентрированном виде. Суть этих вопросов сводилась к нескольким пунктам – возобновление в соответствии с Энергетической хартией поставок нефти в Литву по нефтепроводу «Дружба», разрешение «замороженных конфликтов» в Грузии и Молдавии, правовое сотрудничество в расследовании криминальных дел, связанных с событиями прошлого. Среди таких событий назывались: расстрел мирных жителей возле телебашни в Вильнюсе в январе 1991 г., убийство пограничников в Медининкае в июне того же года, исчезновение в 2007 г. в Калининграде литовского предпринимателя С. Юцюса.²⁷ Кроме того, к России было направлено обращение с призывом начать возмещение расходов по возвращению на родину литовских ссыльных и политзаключенных. В решении этих вопросов, которые поднимались на уровне двухсторонних взаимоотношений, Литва самостоятельно не могла достигнуть взаимодействия с российской стороной.

Несмотря на то, что в мандат на переговоры были включены в итоге не все предъявляемые Литвой требования, сам факт, что она была услышана Европой и что она способна отстаивать свои интересы, находясь в составе Европейского Союза, был воспринят в Литве как большая победа. Так, депутат литовского Сейма В. Чяпас отметил: «Мы показали, что можем оказать сопротивление ЕС, что мы имеем интересы, которые не обязательно совпадают с интересами больших государств Союза». «Литва, по сути, защищает свои интересы не перед Россией, а в ЕС. И она обязана это делать, если хочет быть нормальной страной Евросоюза», – подчеркнул литовский политолог

²⁴ <http://www.regnum.ru/news/fd-abroad/latvia/interviews/898740.html>

²⁵ <http://www.rosbaltNord.ru/2008/07/03/500126.html>

²⁶ <http://www.rosbaltNord.ru/2008/07/03/500126.html>

²⁷ В мае 2007 г. в Калининградской области исчез литовский предприниматель С. Юцюс, президент Литовского бизнес-клуба, тогдашний генеральный директор строительной компании «Рослитстрой» и член правления концерна «Юпоя». А в августе того же года был убит другой акционер «Рослитстроя» А. Семкин. Литовская сторона выражала подозрения, что в этих событиях замешаны высокопоставленные чиновники Калининградской области, среди них – губернатор Г. Боос, городская администрация, члены правительства области. Литва тогда пригрозила, что, если расследование будет затягиваться и не будет обеспечена безопасность ее граждан, она переведет дело на политический уровень. См.: *Станишаускас Г.* Кремль готовит тайную атаку // *Kauno diena*. 2007, 19 сентября (<http://www.inosmi.ru/text/translation/236700.html>).

Ч. Лауринавичюс. «Мы устояли против давления! Благодаря упорству руководителей литовской дипломатии лидеры ЕС сегодня не обрадуют Россию. Это – огромная победа», – писала литовская пресса.²⁸

Во время конфликта в Южной Осетии в августе 2008 г. Литва вновь заняла жесткую позицию по отношению к России. Министр иностранных дел Литвы был первым европейским политиком, который в первые дни конфликта вылетел в Тбилиси с целью «информирования партнеров в ЕС о ситуации в этой стране».²⁹ А 13 августа 2008 г. Президенты стран Балтии и Польши приняли декларацию, в которой выражалась солидарность с Грузией и ставилась под сомнение целесообразность заключения нового договора о стратегическом партнерстве ЕС с Россией. В декларации говорилось: «Мы резко осуждаем действия российских войск против суверенитета и независимости Грузии... и примем все наши – как президенты – меры, чтобы не осталась без внимания агрессия против маленькой европейской страны и чтобы на нее не реагировали бы лишь бессмысленными заявлениями, уравнивающими жертвы с агрессорами».³⁰ В декларации содержался также призыв применить к России санкции.

После того как большинство европейских стран были готовы возобновить процесс работы над новым Соглашением о стратегическом партнерстве между ЕС и Россией, прерванном после событий в Южной Осетии 1 сентября на экстренном саммите Евросоюза по анализу событий в Грузии, лидеры Литвы и Польши в совместной декларации в ноябре 2008 г. вновь выступили против этого. Они заявили, что «в условиях продолжающейся оккупации грузинских территорий преждевременно было бы возобновление переговоров о новом партнерском соглашении с Россией».³¹ Президент Польши Л. Качиньский и В. Адамкус призвали мировое сообщество и правительства государств-членов ЕС потребовать от Российской Федерации «полного и безоговорочного вывода российских войск с грузинских территорий, в соответствии с соглашением о прекращении огня от 12 августа».³²

По мере отдаления от периода борьбы за независимость литовская внешняя политика становится не менее, а более антироссийской и при этом – активно антироссийской. Литва, наряду с Польшей, выступает как активный участник новой «холодной войны».

Эволюцию отношений любых двух стран нельзя объяснять исходя исключительно из внутренних факторов, связанных с одной из них. В частности, усиление антироссийской направленности литовской политики нельзя объяснить без учета эволюции российской политики. Внутренняя эволюция постсоветской России действительно шла в направлении, противоположном направлению развития Литвы и других балтийских стран, что стало особенно зримо в период президентства В. Путина. Параллельно с этой эволюцией шло восстановление российских внешнеполитических позиций.

Россия с самого начала видела угрозу в евроатлантических устремлениях балтийских стран, и Е.М. Примаков в свое время говорил даже, что их вступление в НАТО заставит Россию полностью пересмотреть свои внешнеполитические и оборонные приоритеты.³³ В Литве это воспринималось как стремление сохранить балтийские страны в российской сфере влияния и оставить их незащищенными (тем более, что в этих странах прислушивались не только к официальным российским заявлениям, но и к угрозам, исходящим от таких политических фигур как, например, В. Жириновский).³⁴ И ясно, что

²⁸ <http://www.rosbalt.ru/2008/8/14/489418.html>

²⁹ <http://ru.delfi.lt/news/politics/article.php?id=17997060>

³⁰ <http://news.penki.lt/news.aspx?Lang=RU&Element=News&TopicID=62&IMAction=ViewArticle&ArticleID=172889>

³¹ http://news.km.ru/polsha_i_litva_otdalyayut_rossiy

³² http://news.km.ru/polsha_i_litva_otdalyayut_rossiy

³³ Цит. по: Федоров Ю.Е. Балтийский узел (<http://www.inion.ru/product/eurosec/st2vp4.htm>).

³⁴ Так, в 2004 г. в интервью эстонской газете «SL Ohtuleht» В. Жириновский заявил, что в случае конфликта с НАТО Россия не будет бомбить Брюссель, а сбросит бомбы на Вильнюс, Ригу и Таллин: «Мы выступаем против любого патрулирования воздушного пространства стран Балтии. Современные разведывательные самолеты «видят» на расстоянии 200–500 километров. Это означает, что

это лишь усиливало продолжающееся культивироваться, несмотря на давнее достижение независимости, ощущение «угрозы с Востока» и желание литовцев спрятаться за натовским щитом.

Зависимость Европы от российских поставок энергоносителей действительно существует и гипотетически Россия может использовать эту зависимость во внешнеполитических целях, но готовность российской стороны воспользоваться «энергетическим оружием» преувеличивается воспаленным воображением. На основе таких фобий отношениях России и Литвы происходит «эскалация» конфликтности. При резко антироссийской позиции Литвы (а также других балтийских стран и Польши) в целом вполне естественным является стремление России провести нефтепровод в Германию, минуя эти страны. Но ясно, что в Литве это не может не вызвать ощущения сговора за ее спиной и не вызвать даже воспоминания о советско-германском союзе. На этом фоне отдельные события, даже если они вызваны совершенно частными и случайными причинами, не имеющими никакого отношения к «агрессивным намерениям России», в литовском сознании легко укладываются становящуюся все более жесткой схему «российской угрозы». Так, приостановка действия нефтепровода «Дружба», какими бы причинами она не была вызвана, была воспринята не иначе, как наказание антироссийской Литве, продавшей Мажейкяйский завод не «Лукойлу», а полякам. До сих пор не известно, что произошло с пропавшим в Калининграде литовским бизнесменом. Но в Литве его исчезновение стало прочно связываться с калининградским губернатором Г. Боосом и не то с русской мафией, не то с ФСБ. В сентябре 2006 г. литовское воздушное пространство нарушил российский самолет Су-27, летевший из Ленинградской области в Калининград. У самолета отказало навигационное оборудование, он израсходовал топливо и рухнул на территорию Литвы, а летчик катапультировался. При нормальных отношениях между государствами это – досадный, но в целом незначительный инцидент, тем более, что никто не пострадал. В Литве он был раздут чуть ли не до уровня подготовки российского вторжения, МИД Литвы вручил российскому послу ноту протеста, летчик был задержан и стал фигурантом досудебного расследования (потом все же его отпустили).³⁵ Рост конфликтности обладает своей собственной динамикой. За ударом следует ответный удар, причем этот удар может быть даже ответом на воображаемый удар, на какое-то действие и событие, никак не связанное с конфликтом, но тут же интерпретируемое как элемент этого конфликта.

В 1991 г. существовала теоретическая возможность, что естественная антисоветская направленность литовского движения за независимость не перерастет в антироссийскую направленность литовской внешней политики, тем более что первый президент России Б.Н. Ельцин активно поддерживал балтийские антисоветские и антисоюзные движения. Однако на протяжении 1990-х – 2000-х годов антироссийские настроения в Литве только нарастали. Память о Российской империи, восприятие СССР как России присутствовали изначально и создавали основу для отождествления постсоветской России с СССР и имперской Россией. Эти стереотипы быстро вышли на поверхность сознания и закрепились в сознательные концепции, стали основой литовской внешней политики.³⁶ С начала 2000-х годов наметилась новая линия активности Литвы, выразив-

территория, контролируемая воздушными машинами НАТО и США, будет достигать Смоленска и Калуги. Вашингтон отдаст вас сразу, как только обстановка ухудшится, вне зависимости от того, что они вам сейчас говорят». В ответ на это Президент Латвии В. Вике-Фрейберга заявила, что лидер ЛДПР «по существу подстрекал к насильственным действиям против Латвии». Она также пообещала проинформировать мировую общественность и добиться того, чтобы должностные лица ЕС, ведущие переговоры с Россией, «были полностью информированы и хорошо понимали, каковым является их партнер по переговорам в различных его проявлениях» (<http://www.lenta.ru/world/2004/03/26/latvia/>).

³⁵ <http://www.utro.ru/articles/2005/09/15/477415.shtml>

³⁶ В своей «Стратегии сдерживания России», которую представила литовская правая националистическая партия Союз Отечества в мае 2007 г. говорится: «Соседство с Россией за последние несколько веков было, есть и будет самым большим вызовом Литве. Характер целей России в течение времени может меняться — от «оккупации территории», до «оккупации» власти или умов. Но не видеть опасности,

шаяся в ее лидерских и «миссионерских» претензиях в условиях, когда объективных оснований для конфликтов с Россией у Литвы меньше, чем у других балтийских республик.

Объяснением такого внешнеполитического поведения могут быть особенности литовского национального самосознания. Если для Эстонии и Латвии история их независимого существования (до распада СССР) охватывает лишь краткий межвоенный период, то Литва – единственная из трех балтийских республик, имеющая прошлое крупного средневекового государства. На пике своего могущества Литовское княжество простиралось от Балтийского до Черного морей, от Польши до территории современной Московской области. В это государство входили не только литовские, но и русские земли, и формирование белорусской и украинской народностей происходило частично в его рамках. Литовское княжество находилось в состоянии постоянного конфликта сначала с не входящими в него русскими княжествами, а затем – с усиливающимся Московским государством. Именно «угроза с Востока» побудила литовцев вступить в унию с Польшей, судьбу которой оно затем и разделило, попав под контроль Российской империи. Память о прошлом не может не влиять на сознание литовцев, как память о Российской империи не может не влиять на русское сознание. Литовцы – маленький народ с великим государственным прошлым, всегда ощущавший себя активным субъектом исторического процесса и западного «пограничья» с «азиатской Россией». Отсюда – роль авангарда, которую несколько раз брали на себя литовцы в национально-освободительной борьбе балтийских народов.

В 1905 г. литовцы первыми выдвинули идею федерализации Российской империи как политический лозунг национального движения. После включения стран Балтии в СССР именно в Литве было самое сильное и упорное сопротивление «лесных братьев». В 1941 г. немецкие войска входили в литовские города при поддержке литовских отрядов. После Второй мировой войны движение лесных братьев приобрело здесь громадные масштабы и отдельные их отряды действовали даже в 1960-е годы. Сейчас в Литве организуются разного рода выставки и музейные экспозиции, посвященные литовским националистам, которые пропагандируются как «героическая» страница литовской истории. Диссидентское движение в Литве имело размеры большие, чем в любой другой республике СССР. В период распада СССР литовцы также были в авангарде, первыми провозгласив свою независимость. Все эти «героические традиции славного прошлого» в выгодном для части современной литовской элиты ключе влияют на современное восприятие обществом отношений с Российской Федерацией. Они создают психологическую основу для современной политики. Естественно, что схема авангарда «западной цивилизации», протектора и цивилизатора других народов и маленького, но героического народа – это мифологизация реальной истории. Но любая подобная мифологизация, во-первых, основывается на преувеличении некоторой реальности, а во-вторых, сама становится частью объективной политической реальности. Героизация Гедиминаса и «лесных братьев» – реальный фактор современной литовской жизни и политики.

Если для латышей и эстонцев главным является отгородиться от России и от русских внутри своих стран, «спрятаться» в НАТО и ЕС и дальше постараться забыть о ней и спокойно жить своей жизнью, то для литовцев этого мало. Для страны с большим государственным прошлым и сильной националистической традицией психологически спокойная мирная жизнь – не «комфортна». Прошлое толкает ее к активности. Литва как бы вновь входит в привычную для нее роль – «авангарда западной цивилизации» в борьбе с наступающими с Востока силами «азиатской деспотии». Формируется литовский мессианский комплекс «учителя» других народов, вроде украинцев и белорусов, которых необходимо защитить от «русской угрозы», «цивилизовать» и приобщить к западной культуре, вводя в семью европейских наций. В Литве также легко оживились и актуализировались национальные «архетипы». Литва вновь борется с угрозой с Восто-

которую представляет Россия, было бы просто легкомысленно... По отношению к России Литва должна быть реалисткой, уметь открыто называть существующую или потенциальную опасность своей национальной безопасности» (http://www.europespb.ru/modules.php?name=News&file=view&news_id=3087).

ка. И все российские действия, как на самом деле идущие в разрез с литовскими желаниями и интересами, так и случайные и нейтральные, начинают работать на эту схему.

Однако объяснение особенностей литовской внешней политики особенностями литовского сознания – тоже не достаточно. Актуализация литовских «архетипов» – не совсем спонтанный процесс. Эти «архетипы» актуализируются легко, но все же для их актуализации нужны некоторые усилия и в Литве были и есть силы, заинтересованные в этой актуализации, как и силы, не заинтересованные или менее заинтересованные в ней. Литовские внешнеполитические проблемы накладываются на внутривнутриполитические и взаимодействуют с ними.

Литва была первой республикой СССР, провозгласившей свою независимость. Литовское национальное движение было сильным, массовым и сплоченным. Возглавило его движение Саюдис, где, как во всех аналогичных движениях, доминировала националистически настроенная интеллигенция, которой в это время удалось повести за собой весь народ. Особенностью литовского движения было то, что к нему примыкала (единственный случай в СССР) прошедшая через радикальные социал-демократические и национал-демократические преобразования литовская компартия во главе с А. Бразаускасом. Он твердо и последовательно боролся за литовскую независимость, но в то же время этот представитель советской партийно-хозяйственной номенклатуры был, естественно, трезвее и умереннее стоявших во главе Саюдиса интеллигентов-националистов.

Саюдис привел Литву к независимости, но в 1993 г. он получил неожиданный для себя тяжелый удар. На первых президентских выборах А. Бразаускас уверенно побеждает саюдисского кандидата. Литва, которая была в авангарде борьбы с СССР, оказалась первой страной, в которой сила, руководившая этой борьбой, была в ходе демократического процесса отстранена от власти и где к власти пришли (вернулись) представители либерально ориентированной бывшей национальной номенклатуры. И это объясняется не только «харизмой» А. Бразаускаса и его успешным руководством своей «посткоммунистической» партией.

Дело еще и в том, что советские годы отнюдь не были однозначно мрачными годами упадка и угнетения. Удельный вес литовцев в населении Литвы в годы советской власти даже увеличился и их доминированию ничто не угрожало. Только в СССР и из рук советской власти литовцы получили Вильнюс и вильнюсский район, а также заполучили обратно отнятую немцами Клайпеду. Экономическое и культурное развитие Литвы было очень успешным, и, если на протяжении всей новейшей истории литовцы по всем показателям развития были на последнем месте из трех балтийских наций, то в советское время эти показатели сравнялись. В период борьбы за независимость об этих положительных аспектах советского развития все естественно забыли, а говорили только о незаконности присоединения Литвы к СССР и советско-германского сговора (хотя присоединение к Литве Вильнюса, бывшее частью того же сговора представлялось совершенно законным), депортациях и репрессиях. Но после страшного экономического падения, наступившего вслед за достижением независимости, как следствие и неизбежных причин и очень сомнительного качества руководства экономикой саюдисскими гуманистами, в Литве возникает сильная (значительно большая, чем в других странах Балтии) ностальгия по советскому прошлому. Эта ностальгия ни в коей мере не доходит до желания прямо вернуться к советским порядкам и под власть Москвы, но это ностальгия по порядку, социальной защищенности и относительно достатку позднесоветских времен. А. Бразаускас воплощает эту ностальгию – он умеренный и прагматичный советский хозяйственник и в то же время – безусловный сторонник независимости.

В этой ситуации для Саюдиса и пришедших ему на смену правых партий нет возможности вести борьбу с бывшими коммунистами на поле экономики и вообще на полях нормальных повседневных проблем мирного развития страны. Психология этих людей – это психология борьбы, а не спокойной повседневной работы. И если в обществе возникает ностальгия по временам СССР, то у них – ностальгия по временам подъема национальных чувств, сплочения нации под их руководством. Право-националистическая ин-

теллигенции стремится возродить, реанимировать психологическую атмосферу рубежа 1980-х – 1990-х годов, опираясь на сохраняющиеся у нее доминирующие позиции в культурной жизни и в СМИ. Она создала в обществе атмосферу принявшей гротескный характер борьбы с разоблачаемыми ею бывшими агентами КГБ, в которых побывали чуть ли не все негодные ей деятели. Бывший лидер Саюдиса, а в настоящий момент депутат Европейского парламента, В. Ландсбергис утверждает, что «даже после вступления в ЕС, Россия нас считает своей бывшей частью, может быть временно вырвавшейся или вырвавшейся в таких формах, из которых нас сложно втянуть назад». Бывший депутат Съезда народных депутатов СССР заявляет: «Но существует надежда другими способами взять нас под свое влияние и управление. Эта игра идет и сейчас, только уже не путем формальной инкорпорации в то государство, но посредством неформального влияния. Так мы можем оказаться в затруднительном положении – формально в ЕС, но под диктатом России».³⁷ Образ России как вечной угрозы, как силы, продолжающей преследовать Литву даже за стеной НАТО, психологически и политически необходим литовским правым. И каждый соответствующий этому образу шаг России или даже шаг, который можно интерпретировать как соответствующий этому образу, воспринимается с негодованием, но и с внутренним удовлетворением.

В 1998 г. у правых оказался удачный кандидат в президенты – бывший литовский эмигрант и старый борец за литовское государство В. Адамкус, у которого выношенный всей его жизнью антикоммунизм сочетается с антикоммунизмом и русофобией, привитыми в США. При нем Литва практически достигла столь желаемых членства в НАТО и ЕС. Но вступление в НАТО окончательно происходит только при следующем и «неожиданном» президенте Р. Паксасе. Он – человек уже следующей политической генерации. Для него дух «героических лет борьбы за свободу» – воспоминания юности. Он – никак не «пророссийский», но у него нет той потребности во враждебной России, какая есть у националистической интеллигенции. И он вызывает у интеллигентского националистического истеблишмента органическое отторжение. Паксаса политически уничтожили правые, лишив его поста президента в результате импичмента. Причем главным обвинением являются связи с «русской мафией», спонсировавшей кампанию Паксаса, и покровительствуемым им бизнесменом русского происхождения, за спиной которого, естественно, маячит образ «путинского ФСБ», пытающего подчинить Литву. Был уничтожен политически и очень популярный политик русского происхождения В. Успаских, также обвиненный в коррупции.

После ухода Р. Паксаса В. Адамкус возвращается к власти. Но и Паксас и Успаских продолжают быть популярными. Националистический истеблишмент не доволен свои народом, который, по мнению правых, слишком легко забывает об «угрозах литовской независимости», а также об «исторической миссии» Литвы. В таких политических условиях «агрессивная Россия» просто необходима как воздух.³⁸ После событий в Южной Осетии антироссийская риторика правых стала значительно сильнее, а на прошедших в октябре 2008 г. выборах в Сейм они получили большинство голосов.

Если обратиться от описания и анализа настоящего и недавнего прошлого к прогнозам на будущее, то можно прийти к выводу о том, что шансов на радикальное изменение этих отношений в обозримом будущем нет. В отдаленном будущем, со сменой нескольких поколений, литовская политика на российском направлении, конечно, может измениться. Но старые представления будут меняться значительно медленнее, чем реальность.

³⁷ <http://www.geopolitika.lt/?artc=182>

³⁸ Литовский политолог Ч. Лауринавичюс пишет: «Сегодняшние отношения Литвы и России, скорее, плохие, чем хорошие. Это дает нам некоторую выгоду: они мобилизуют нашу общественность. При помощи проявлений некоторой враждебности России мы пытаемся поддерживать свою идентичность, отличную от той, что была в советское время. Иначе говоря, мы все еще бежим от России. Это, может, и нужно». Цит. по: *Лукишас А.* Литва и Россия...

Якушева А.Е.*

Российско-украинские взаимоотношения в контексте европейского сотрудничества

Украина занимает промежуточное положение между Россией и Евросоюзом не только в географическом плане, но и с позиций истории, религии, современного менталитета. Страна находится в поле действия двух центров силы (европейского и российского) и распространение влияния на Украину принципиально для обеих сторон. В итоге к настоящему моменту сложилась ситуация, при которой уже невозможно рассматривать только двухсторонние европейско-украинские или российско-украинские отношения вне триады ЕС–Россия–Украина.

Заинтересованность ЕС в лояльности Украины связана прежде всего с необходимостью противостояния российскому центру тяжести, развитие которого потенциально может пошатнуть геополитические позиции Евросоюза. Еще одной веской причиной стало то, что после расширения 2004 г. ЕС столкнулся с проблемой периферийности Восточной Европы. Наиболее активно на этом направлении проявляет себя Польша, желающая быть не приграничным государством, а центром Восточной Европы.¹ И для достижения этой цели ей необходимо иметь «Европу» как с запада, так и с востока. Соответственно Польша опасается, что Украина может оказаться вне границ НАТО и ЕС и вновь попасть под влияние России. Основным механизмом реализации европейских целей на пространстве Восточной Европы остается Европейская политика соседства (ЕПС).² Данный механизм был введен в действие в 2004 г. и применяется как для стран Восточной Европы, так и для стран Северной Африки и Ближнего Востока. То есть одна и та же политика была предложена для стран с априори разными перспективами. Данная инициатива ЕС поначалу была воспринята на Украине настороженно, руководство страны согласилось на сотрудничество в рамках Европейской политики соседства уже после «Оранжевой революции».

Помимо этого направления сотрудничества по отношению к Украине применяется предложенная Польшей программа Восточного партнерства, более адаптированная собственно к украинской специфике.³ В рамках программы предусмотрена реализация ряда проектов в отраслях, являющихся стратегически важными для Украины, в том числе в области электроэнергетики и транспорта.

«Разворот» Украины на запад связан с желанием отойти от роли Украины-окраины (России) и от роли буферной зоны между Востоком и Западом. Современной Украине свойственно отождествление себя с Европой, более того с ее центром. Украина – часть, и не обязательно окраинная, европейской цивилизации, а не граница, переходная зона между цивилизациями российской и европейской. Доминирование этого подхода и является основной причиной критики украинскими деятелями Европейской политики соседства. Высказывается мнение, что к части Европы нельзя применять категории «сосед» – как это применяется к Марокко.⁴

Отстранение Украины от России является реализацией центробежных устремлений. Постсоветскими странами и государствами ЦВЕ Россия воспринимается прямой преемницей СССР, унаследовавшей его амбиции и инструментарий, причем даже в большей степени, чем собственно российскими элитами и населением. На Украине сохраняется ощущение «России» неким началом, несущим угрозу украинской государственности и являющимся источником угрозы, от которого необходимо уходить. Подобное восприятие (не только на Украине, но и в ряде постсоветских государств) возникло на

* Якушева Александра Евгеньевна – аспирантка ОМЭПИ Института экономики РАН, м.н.с. Центра проблем глобализации и интеграции Института экономики РАН.

¹ Зеркало недели. 2008, 24 мая.

² РіК України. 2008, 18 сентября.

³ Зеркало недели. 2008, 30 августа.

⁴ ProUA. 2008, 1 марта.

волне еще не антироссийского, а национального движения начала 90-х годов и впоследствии переросло в оформленную внешнеполитическую концепцию.

Кроме того, сотрудничество с Россией носит унаследованный, а потому «вынужденный характер», ассоциируется с прошлым, в то время как любые формы взаимодействия с ЕС связаны в украинском сознании с прогрессом и развитием.

Наконец, Украина сама стремится выступать в качестве своеобразного интегратора, геополитического ядра второго уровня. Эти амбиции Украина способна реализовать, например, в рамках ГУАМ. Эта организация является по сути политическим клубом, а не реальной интеграционной группировкой и носит достаточно аморфный характер. Однако благодаря сотрудничеству с ЕС на волне тех же антироссийских настроений ГУАМ окончательно оформляется в реальную силу. При этом Украина играет решающую роль в определении политики организации, штаб-квартира которой находится в Киеве.

Практическим проявлением западного вектора внешнеэкономической политики Украины стоит считать форсированное вступление в ВТО, планы скорейшего вступления в НАТО и возможного вступления в ЕС.

После вступления Украины в ВТО в феврале 2008 г. стартовал процесс создания зоны свободной торговли (ЗСТ) между Украиной и ЕС. В данном случае речь идет о закреплении свободного перемещения между странами не только товаров и услуг, но и капиталов, а главное – рабочей силы.⁵ Тем более что вопрос снятия таможенных пошлин уже не является актуальным: после присоединения Украины к ВТО большинство пошлин на различные виды товаров были минимизированы. Главная цель вновь создающейся ЗСТ – не свободная торговля как таковая, а достижение посредством зоны свободной торговли постепенного сближения украинской экономики и экономики Евросоюза, что соответствует стремлению украинской стороны. Тем не менее, сам ЕС не столь заинтересован в сближении с Украиной: приток украинских товаров на европейский рынок может вызвать недовольство европейских производителей. В настоящий момент ЕС ограждает свой рынок от украинской продукции главным образом нетарифными методами.

Создание ЗСТ не полностью соответствует интересам и украинской стороны, так как предполагает реализацию идей экономической интеграции без интеграции политической. Украина же фундаментальной целью своей внешнеполитической деятельности постулирует членство в ЕС.

Евросоюз не заинтересован во вступлении в него Украины не только потому, что она значительно уступает по основным показателям развития действующим членам, а большая часть элит и населения ЕС не воспринимает Украину европейской страной. Дело еще и в том, что Украина, в случае гипотетического вступления в ЕС и образования украинско-польской коалиции, способна изменить расстановку сил в Европе и еще больше ослабить доминирование «старых» членов ЕС. Кроме того «усталость» Евросоюза от недавнего присоединения новых членов, скорее всего, приостановит его дальнейшее расширение на определенное время.

Необходимо отметить, что на Украине разработка концепции, стратегии и политики, направленных на вступление страны в ЕС, началась в начале 2000-х годов. Тогда в соседних центрально-европейских странах активно шел процесс вступления в Евросоюз. Этот процесс был тесно связан с общей трансформацией общества и переходом от коммунистической к либеральной модели развития.⁶ Вполне объяснимо, что перспективы дальнейшего развития в русле рыночных преобразований переплелись с идеей вступления в ЕС.

В 2003 г. Украина впервые приняла участие в Европейской конференции в числе стран, обсуждающих будущее ЕС.⁷ Кроме того, с начала 2000-х годов строилось сотру-

⁵ Газета Бизнес. 2008, 25 февраля.

⁶ Украинформ. 2008, 21 мая.

⁷ ProUA. 2008, 1 марта.

ничество Украины с ЕС в вопросах безопасности и обороны. В 2002 г. был одобрен механизм участия Украины в операциях по урегулированию кризисов, а в 2003 г. был подписан Протокол о взаимном доступе к рынкам. С начала 2008 г. вступило в действие Соглашение об упрощении визового режима между Украиной и ЕС, в частности предполагающее бесплатные визы для некоторых категорий граждан.

В 2007 г. Украиной была начата подготовка к заключению нового соглашения с ЕС, причем по мнению украинской стороны формат соглашения должен был предполагать возможность вступления Украины в ЕС в обозримом будущем.

В октябре 2008 г. состоялся саммит Украина – ЕС, на котором было задекларировано, что в 2009 г. состоится подписание нового Рамочного Соглашения между ЕС и Украиной в формате Соглашения об ассоциации.⁸ При этом конкретные перспективы членства для Украины не предполагаются. Подписанное Украиной соглашение резко отличается от тех соглашений, которые ЕС заключал со странами ЦВЕ в начале 90-х годов. На пресс-конференции после саммита Николя Саркози заявил: «Ассоциативное соглашение не закрывает дорогу, так же как и не открывает никакой дороги». Тем не менее, участники саммита признали, что «Украина как европейская страна имеет общую историю и общие ценности со странами Европейского Союза».⁹ Подобный Договор об ассоциации у Евросоюза подписан с несколькими десятками стран, среди которых многие не претендуют на членство в ЕС.¹⁰

Что обозначает термин «ассоциация», неясно. С одной стороны, очевидно речь идет о достаточно близком формате сотрудничества. С другой – соглашения об ассоциации заключены между Евросоюзом и всегда более «слабыми» странами, в то время как с США или, например, Норвегией подобного соглашения ЕС не имеет. То есть заключение подобного соглашения можно считать юридическим оформлением вовлечения Украины в орбиту непосредственного влияния Евросоюза.

Как правило, ЕС проявляет заинтересованность в региональной интеграции своих партнеров,¹¹ так как взаимодействие не с отдельными странами, а с группировками воспринимается более продуктивным. Однако на постсоветском пространстве, во многом в силу возросшего влияния стран ЦВЕ на европейскую политику, наблюдается обратная ситуация. ЕС стремится оградить постсоветские государства от российского влияния, противодействуя таким образом какому бы то ни было интеграционному процессу, предполагающему Россию в качестве ядра интеграции.

Сама Россия на данный момент еще не самоопределилась на постсоветском пространстве. Она претендует на то, чтобы выступать геополитическим центром силы, однако не имеет адекватной ни внешне-, ни внутривосточной концепции. Так или иначе становление России в качестве интеграционного ядра в ближайшей перспективе скорее может быть осуществлено в региональном, чем в глобальном масштабе.

Примерно с середины 2000 г. начался сдвиг в сторону преобразования региона СНГ из постсоветского пространства с однозначным и унаследованным доминированием России в пространство международной конкуренции.¹² В период 2002–2004 гг. размещение американских военных баз на постсоветском пространстве, расширение Евросоюза и НАТО до границ СНГ зафиксировали ослабление российских позиций.

Интересы ЕС и России пересекаются особенно по вопросам, связанным с электроэнергетикой, миротворческой деятельностью, региональной интеграцией. Налицо тенденция отхода ЕС и России от политики сотрудничества и переход к политике обособленного сдерживания. Кроме того, вступление в ЕС некоторых стран ЦВЕ усилило анти-

⁸ Зеркало недели. 2008, 13 сентября.

⁹ Там же.

¹⁰ *Economica Newspaper*. 2008, 28 июля.

¹¹ Газета 2000. 2008, 25 сентября.

¹² *Косикова Л.С.* Интеграционные проекты России на постсоветском пространстве: идеи и практика // Научный доклад ИЭ РАН. – М., 2008.

российские настроения в Европе,¹³ что, в свою очередь, сказывается на украинской позиции.

В рассматриваемый период Россия инициировала несколько интеграционных проектов на постсоветском пространстве, многие из которых так и остались нереализованными. Основным формальным выражением интеграционных намерений России был проект Единого экономического пространства – ЕЭП (2003 г.), в рамках которого Россия стремилась к усилению взаимодействия с Украиной. Проект изначально предполагал создание таможенного союза четырех стран – России, Белоруссии, Украины и Казахстана в противовес расширяющемуся ЕС. С точки зрения России, проект ЕЭП на первом этапе должен был быть реализован в виде таможенного союза (с одинаковыми таможенными пошлинами и другими условиями внешнеторгового регулирования по отношению к третьим странам). Теоретически в дальнейшем предполагалось формирование экономического и, возможно, валютного союза. В том, что касается координации интеграционных процессов, роль наднациональных органов должна была возрастать относительно роли национальных. То есть в начале Россия позиционировала ЕЭП как модель единого пространства для бизнеса четырех стран, а потом пошла по пути превращения его в модель во многом аналогичную модели ЕС (для наиболее подготовленной «четверки» стран СНГ).

Очевидно, что реализация этого проекта противоречила евроинтеграционным устремлениям украинского руководства и интересам ЕС на постсоветском пространстве. Этот факт, а также промахи российской стороны привели к фактическому провалу проекта. После победы «оранжевой революции» на Украине консультации были приостановлены, а в 2006 г. украинская сторона окончательно вышла из рабочей группы проекта. Во многом в силу неудачи с проектом ЕЭП Россией был сделан выбор в пользу так называемой разносторонней и разноуровневой интеграции и переходу к двухстороннему формату сотрудничества со странами СНГ.

На настоящий момент между Украиной и Россией сохраняется режим свободной торговли с изъятиями и ограничениями. Украина в целом поддерживает идею создания зоны свободной торговли с Россией и сокращения числа изъятий и ограничений, ограничивающих, в том числе экспорт продукции металлургии в Россию. Но в более высоком уровне интеграции Украина не заинтересована. Для России же невыгодно снижение таможенных пошлин в торговле с Украиной, которая, стан членом ВТО, открыла свой внутренний рынок третьим странам. Таким образом, сотрудничество в формате зоны свободной торговли не эффективно ни для одной из сторон и не может расцениваться как ступень интеграции России и Украины.

Итак, Украина от многовекторной политики, при которой наличествовало стремление к упрочнению связей с европейскими партнерами, но приоритетность отношений с Россией в силу высочайшей степени взаимозависимости экономик не подвергалась сомнению, совершила окончательный «поворот» на запад. Однако как с прагматической, так и со стратегической точек зрения Украине более выгодно могло бы быть развитие и упрочнение связей именно с Россией.

После либерализации таможенного законодательства, предпринятого Украиной в 2005 г. в преддверии вступления в ВТО, сальдо внешнеторгового баланса Украины впервые после 1998 г. стал отрицательным. Основной вклад в резкое снижение общего сальдо вносит именно европейскими импорт.¹⁴ Объемы украинского экспорта в Европу за период 2005–2008 гг. увеличились довольно незначительно, при этом европейские товаропроизводители проводили активную экспансию на украинский рынок. Последние три года экспорт в страны Евросоюза рос в среднем на 16% в год, а импорт из ЕС – на 36%. Это свидетельствует о том, что либерализация условий торговли в значительно большей степени способствовала интенсификации импорта, чем экспорта.

¹³ Там же.

¹⁴ Здесь и далее данные Государственного комитета статистики Украины и Федеральной таможенной службы России.

В торговле с Россией у Украины наблюдается обратная ситуация. За описываемый период значительно возрос украинский экспорт в Россию, причем даже многочисленные конфликты между странами не оказывают существенного влияния на этот процесс. Максимальные темпы роста относительно предыдущего года наблюдались в 2007 г. – 61%.

Кроме того, структура украинского экспорта в Россию более диверсифицирована, представлена продукцией более высокой степени переработки, чем в украинском экспорте в страны ЕС. Машиностроение и металлургия в сумме дают 65% всех украинских поставок в Россию, при этом объемы экспорта продукции машиностроения растут значительно быстрее, чем экспорта в целом. Эта отрасль особо значима с точки зрения структурной перестройки национальной экономики и развития производственной кооперации между российскими и украинскими предприятиями. То есть зависимость Украины от России не только как от поставщика энергоносителей, но и как от значительного рынка сбыта ее продукции, продолжит возрастать.

Таким образом, если торговое взаимодействие Украины со странами-членами ВТО усугубляет современную структуру экономики с перекосом в сторону металлургии, так как товары именно этой группы наиболее востребованы в Европе и Турции, то торговля с Россией может напротив «оздоровить» экономику, способствуя восстановлению и развитию украинского машиностроения. То есть с точки зрения модернизации экономики для Украины был бы более перспективным акцент на развитие торговых связей именно с Россией.

Научно-промышленный потенциал Украины создавался как часть производственного комплекса Советского Союза, с развитыми кооперационными связями между отдельными республиками. Восстановление наукоемких отраслей в России (разумеется, при наличии устойчивых российско-украинских связей) повлечет за собой развитие аналогичных отраслей украинской промышленности. Перспективна реализация уже существующих проектов в рамках машиностроения, в частности, самолетостроения, транспортного машиностроения и т.д. Очевидно, что при сотрудничестве с ЕС подобные проекты имеют меньше шансов на развитие.

Взаимодействие с Россией сможет повысить и инвестиционную привлекательность Украины. Ресурс транзитного положения может быть полноценно использован только в случае развитых связей с Россией и странами СНГ. Для западных инвесторов Украина представляет интерес в качестве «моста» на рынки стран СНГ, а не только в качестве самостоятельного рынка.

В настоящий момент пояс государств СНГ – «новых соседей» ЕС становится зоной конфликтов и борьбы за влияние, причем в наиболее яркой форме это проявляется именно на Украине, исторически находящейся на разломе Восток-Запад. России приходится выстраивать отношения со странами СНГ как с «общим ближним зарубежьем» Евросоюза.

В ответ на европейскую Россию необходимо разрабатывать собственную политику соседства на постсоветском пространстве и осуществить переход из исчерпавшего себя формата СНГ в двусторонний формат привилегированного партнерства. В первую очередь это касается именно Украины как страны с ярко выраженной спецификой.

Овсеенко Ю.С.*

Транспортные коридоры как проект экономической интеграции на постсоветском пространстве

На ближайшие годы ключевой сферой взаимодействия стран Содружества Советом глав государств-участников СНГ на встрече 5 октября 2007 г. в Душанбе было определено сотрудничество в области транспорта. На этой же встрече была принята Концепция дальнейшего развития Содружества, предусматривающая развитие взаимодействия в области транспорта, формирование сети международных транспортных коридоров и устранение на национальном уровне фискально-административных барьеров при осуществлении международных грузовых перевозок. Перед транспортным комплексом стоит задача обеспечения ускоренной интеграции стран СНГ и повышение эффективности функционирования транспортной системы Содружества.

25 января 2008 г. в Москве на 20-м заседании Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) руководители правительств шести государств-участников Сообщества утвердили Концепцию формирования Единого транспортного пространства ЕврАзЭС, призванную положить начало качественно новому этапу интеграции в транспортной сфере.¹

Конкурентными преимуществами России и стран СНГ, находящихся между двумя экономическими центрами мира – Западной Европой и Восточной Азией, на мировом рынке транспортных услуг являются их уникальное евроазиатское географическое положение, более короткое время доставки грузов по их территории, пересечение транзитным потоком меньшего числа границ, наличие развитой сети инфраструктурных объектов и технической базы для реализации крупных межнациональных проектов. В силу этого развитие международных транспортных коридоров на территории стран СНГ перспективно как на двусторонней основе, так и в рамках Содружества.

Основой для сотрудничества стран СНГ и Балтии в развитии транспортных коридоров является не только нарастающая конкуренция в области международных перевозок, но и история создания и развития железнодорожного транспорта в этих странах, общие технологии и схожее транспортное право. Стремление уйти от тарифных войн и игнорирования национальных интересов участников международного сотрудничества также является важным фактором сотрудничества.

В рамках развития взаимодействия стран СНГ 18 сентября 2003 г. в Ялте был подписан *Меморандум о сотрудничестве государств-участников СНГ в области международных транспортных коридоров*, призванный способствовать дальнейшему развитию и повышению эффективности внешнеэкономических связей, обеспечению оптимальных транспортных условий для внешней торговли.

Развитие международных транспортных коридоров, проходящих через территорию России, – одно из приоритетных международных направлений «Стратегии развития железнодорожного транспорта Российской Федерации до 2030 г.». Программа по развитию международных транспортных коридоров отвечает требованиям транспортной политики России по созданию эффективных, безопасных и надежных наземных международных транспортных каналов, обеспечивающих устойчивый экономический рост и потребности общества в перевозке пассажиров, движении товаров и услуг, повышении глобальной конкурентоспособности транспортной системы страны.

Глубокая интеграция в Евроазиатскую транспортную систему является одной из основных целей ОАО «РЖД», обозначенных в Стратегической программе развития компании. Это объясняется положительной динамикой увеличения доли перевозок международных грузов и ожидаемым ростом трансконтинентальных перевозок между Европой, странами Азиатско-Тихоокеанского региона и Центральной Азии. Предполагается

* Овсеенко Юрий Сергеевич – аспирант ОМЭПИ Института экономики РАН.

¹ <http://www.evrazes.com/ru/main/messagepage/723/>

решение вопросов обеспечения перевозки грузов по «сквозной» тарифной ставке и единому перевозочному документу «от двери до двери», информационной прозрачности, уменьшения сроков доставки грузов и повышения уровня сохранности, совершенствования нормативно-правовой базы, в частности, приведения российского законодательства в области транспорта в соответствие с международным.

Контейнерные грузы рассматриваются руководством ОАО «РЖД» как самый перспективный сектор транспортного рынка в мире.² Они занимают доминирующее положение в интермодальных перевозках по транспортным коридорам «Запад-Восток» и «Север-Юг». Общий объем контейнерных грузов в евроазиатской торговле по этим направлениям, по экспертной оценке, в настоящее время составляет 65 млн. т в том числе 29 млн. т – в азиатском направлении и 36 млн. т – в европейском. По некоторым прогнозам, внешнеторговые перевозки между странами Европы и Азии к 2015 г. возрастут более чем в 1,5 раза и составят соответственно 400 и 460 млн. т.³

Транспортная стратегия РФ на период до 2020 г. рассматривает национальные транспортные коридоры как основу пространственной модели развития, предусматривая их стыковку с международными транспортными коридорами европейской и азиатской транспортных сетей. Системное развитие международных и национальных транспортных коридоров предполагает решить комплекс геостратегических задач, усилив позиции страны как транспортного моста между Европой, Азией и Америкой, будет способствовать выравниванию социально-экономического развития регионов.⁴

Ежегодный международный бизнес-форум «Стратегическое партнерство 1520» (названный по ширине колеи) одной из главных своих целей ставит выработку единой концепции развития железных дорог стран-участниц Содружества. Однако существующие проекты развития «пространства 1520» не ограничиваются только странами СНГ, но именно им они могут предоставить новые возможности.

В мае 2008 г. ОАО «РЖД» подписало меморандум о взаимопонимании с Австрийскими железными дорогами, который предусматривает создание рабочей группы по проработке возможности строительства колеи для сообщения между Россией через Украину и Словакию с Веной. Сейчас российской стороной уже проработаны предложения по строительству до Вены, которые предварительно согласованы с Австрией, завершено создание предпроектной документации. Стоимость дороги, которая соединит Транссибирскую железнодорожную магистраль и европейские железные дороги, оценивается в 4–6 млрд. долл. Завершение строительства ширококолейной железнодорожной полосы до Вены запланировано на 2012 г.⁵

Основных направления трансконтинентальных перевозок через территорию России два: широтный «Запад–Восток» (Транссибирская магистраль: Европа – Россия – Япония с ответвлениями на Китай через Казахстан и Монголию и на Корейский полуостров) и меридиальный «Север–Юг» (Северная Европа – Россия и далее на Кавказ – Персидский залив, на Центральную Азию – Персидский залив, а также через Каспийское море в Иран – Персидский залив). Рассмотрим эти коридоры подробнее.

Транспортный коридор «Запад–Восток». Основные мировые транспортные артерии между Европой и Азией проходят по морям и океанам – морские суда обеспечивают 85–90% товарооборота. Но несмотря на то, что морской транспорт самый дешевый, он значительно проигрывает другим видам транспорта в скорости: к примеру, при использовании морского коридора через Суэцкий канал груз добирается до места назначения в Европе 45 суток, а по Транссибирской магистрали – всего 12–14 суток.

² Якунин В. Евроазиатская транспортная перспектива (http://www.cia-center.ru/dis_news.html?data=2004-06-15&news=1).

³ Полякова И.. Крестовый поход «Викинга»: или почему транзит мимо нас бежит? // Транспорт России. 2008, 7 апреля

⁴ Транспортная стратегия РФ на период до 2020 г. П.2.3.3. Транспортные коридоры и региональные особенности развития опорной транспортной сети.

⁵ 1520 до Вены: предпроектную часть завершат в 2008 году (<http://www.rzd-partner.ru> – 2008, 12 мая).

Другим проблемным моментом морского транспорта является пропускная способность Суэцкого канала, проливов Босфор и Дарданеллы, которая практически исчерпана. Специалисты прогнозируют, что дефицит пропускной способности морских контейнерных терминалов уже через 3–5 лет составит более 100 млн. TEU⁶. Вместе с перегруженностью мощностей это приводит к задержкам и нарушениям важнейшего из условий поставок – времени доставки груза.⁷

Международный транспортный коридор (МТК) «Запад–Восток» создает прямой выход грузам России, стран СНГ и Европы в дальневосточные российские морские порты и на пограничные переходы, расположенные на границе России с КНДР, Китаем, Монголией и Казахстаном. Основная грузовая база коридора в транзитном сообщении – трансконтинентальные перевозки между странами Азиатско-Тихоокеанского региона (Китаем, Японией, КНДР и Республикой Корея) и европейскими странами.

Основу транзитного потенциала коридора составляет *Транссибирская железнодорожная магистраль*. Наиболее перспективными для привлечения к перевозкам по коридору являются объемы торговли Республики Кореи, Японии, а также северных и северо-восточных районов Китая со странами Европы.

По сообщению пресс-службы ОАО «РЖД», возможный объем контейнерных грузов евроазиатской торговли, который можно привлечь с морского маршрута на транспортные коммуникации России, в частности, по коридору «Запад–Восток», можно оценить на сегодняшний день в размере 250–450 тыс. TEU.⁸

В рамках МТК «Запад–Восток» возможна реализация целого ряда транспортных проектов, которые можно обозначить в качестве отдельных «ветвей». Один из них, как предполагается, пройдет по маршруту Лондон – Париж – Берлин – Варшава – Минск – Москва – Екатеринбург – Омск – Красноярск – Иркутск – Хабаровск – Владивосток с ответвлением на Астану – далее Алма-Ата – Китай. По словам госсекретаря Союзного государства России и Белоруссии П. Бородина, стоимость проекта составит порядка 3,8 трлн. долл. Новый проект даст рабочие места 18–20 млн. россиян, 1,5–2 млн. белорусам, 8–10 млн. рабочим в Европе, 20–25 млн. – в Центральной Азии и на Дальнем Востоке.⁹

К проблемным вопросам развития коридора «Запад–Восток» можно отнести создание привлекательности коридора для транзита, неоднозначную позицию Правительства РФ по развитию крупных транспортных коридоров, решение проблемы эффективного взаимодействия всех участников транспортного процесса, предсказуемость тарифной политики на Транссибе, обеспечение абсолютных гарантий доставки товаров в срок.¹⁰

Кроме того, в направлении Запад – Восток существует целый ряд проектов, которые не входят в МТК «Запад–Восток», но являются интересными для участия в них стран СНГ. Самым амбициозным вариантом возрождения «Великого шелкового пути», который почти 2 тысячи лет соединял страны Азии и Европы, является новый транспортный проект «*Транспортный коридор Европа – Кавказ – Азия*», «TRASECA» (Transport Corridor Europe – Caucasus – Asia), разработанный Европейской комиссией еще в 1991 г. С 1993 г. ЕС предложил реализовать программу технического содействия в рамках «TACIS». Проект также рассматривался в качестве возрождения основного и дополнительного торгового коридора древнего Шелкового пути.¹¹

В проекте «TRASECA» участвуют Азербайджан, Армения, Болгария, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Румыния, Таджикистан, Туркмения, Турция, Узбекистан,

⁶ TEU/ДФЭ – условная единица измерения количественной стороны транспортных потоков или пропускной способности. Эквивалентна 20 футам или размерам контейнера ИСО длиной 20 футов (6,1 м). Так, один стандартный 40-футовый контейнер серии ИСО равняется 2 TEU/ДФЭ.

⁷ *Ташимов Т.* Свет в середине тоннеля // Эксперт-Казахстан. 2008, 5 мая.

⁸ SKRIN Novosti. 2007, October 23.

⁹ Европу и Азию свяжет транспортный «суперкоридор» (<http://news.mail.ru/politics/1696712/>).

¹⁰ Сам себе организатор коридора // РЖД-партнёр. 2008, 7 июня.

¹¹ Независимая газета. 2008, 17 марта.

Украина. Финансируется проект за счет ЕС – ежегодные выплаты составляли 9–11 млн. евро. Хотя в 2007 г. ЕС на развитие «TRACЕСА» выделил 30,7 млн. евро, уже с 2004 г. странам-участницам было предложено делать взнос в общий бюджет в размере 15%. По оценкам специалистов, 50% грузопотока между Азией и Европой приходится на стремительно развивающийся Китай. Транспортные расходы растут, и уже к 2010 г. общий чистый доход от транзита может составить 40–50 млрд. долл. в год.¹²

ЕС определил основные направления стратегии развития «TRACЕСА» до 2015 г.: создание современной инфраструктуры, взаимодействие с системой Трансъевропейских сетей, обеспечение морской и авиационной безопасности, а также транспортировки энергоносителей и др. Уже реализованы инвестиционные проекты по развитию терминальных инфраструктур в портах Ильичёвск, Потти, Батуми, Туркменбаши, Баку и Актау, в результате открыто регулярное железнодорожно-паромное сообщение Варна – Ильичёвск – Потти – Батуми и Баку – Актау. В ближайшей перспективе – железная дорога Баку – Тбилиси – Карс. В 2009 г. планируется завершение строительства железнодорожного тоннеля под Босфором, который свяжет турецкую часть побережья с Европой и тогда вновь построенная железная дорога станет еще одной веткой коридора «TRACЕСА».

Пока грузооборот по этому маршруту незначительный. В 2006 г. объем торговли между странами «TRACЕСА» составил 27 млрд. долл. (между государствами ЕС – около 200 млрд.). По мнению экспертов, для того, чтобы эти показатели стали сколько-нибудь сопоставимыми, необходимо разрешить проблему визового режима.

Дополнительной привлекательностью «TRACЕСА» является то, что в проект входят богатые полезными ископаемыми и запасами энергоресурсов страны, где значительную долю в объеме перевозок занимают нефть и нефтепродукты. С учетом энергетической политики ЕС по повышению собственной энергетической безопасности и уменьшению зависимости от России, этот транспортный коридор приобретает особое геополитическое значение.

Изначально предполагалось, что «TRACЕСА» будет состыковываться с Трансъевропейскими сетями. В частности, продление транспортного коридора «TRACЕСА» до Клайпеды активно поддерживает Литва.¹³ Премьер-министр Литвы Г. Киркилас в апреле 2008 г. на встрече в Азербайджане предложил подключить к «TRACЕСА» транспортный коридор Клайпеда – Ильичёвск (поезд смешанных перевозок «Викинг»), что даст возможность достаточно дешево и по короткому маршруту перевозить грузы на Балтику в обход России.

При участии Всемирного банка предполагается реализация другого проекта – *международного автомобильного коридора «Западная Европа – Западный Китай»* ориентировочной стоимостью 2,3 млрд. долл. Почти четверть коридора пройдет по территории Казахстана и позволит транзитному транспорту выходить не только в Россию и Китай, но и в страны Южной Азии через Узбекистан и Киргизию. Коридор, как предполагается, будет обеспечивать доставку грузов от китайского порта Ляньюньган до Санкт-Петербурга за 10–12 дней.

Общая протяженность международного автомобильного коридора «Западная Европа – Западный Китай» составит 8445 км. Казахстанский участок – около 2,7 тыс. км, стоимость дорожно-строительных работ на нем составит около 900 млрд. тенге. Российский участок – 2,2 тыс. км. Стоимость работ на нем оценивается в 700 млрд. руб. Китайский участок – более 3 тыс. км (часть Транскитайской магистрали).

В Астане полагают, что реализация данного проекта позволит переориентировать транспортировку части китайских товаров с морского транспорта на автомобильный, а также привлечь транспортные потоки из стран Центральной Азии, усилит значение региона и прежде всего Казахстана как глобального транзитера.¹⁴

¹² Ташимов Т. Указ. соч.

¹³ Новый «Шелковый путь» может пройти до Литвы // Rosbalt News. 2008, 21 апреля.

¹⁴ Полякова И. Указ. соч.

В результате реализации проекта объемы автомобильных перевозок через территорию Казахстана по данному коридору возрастут с 900 тыс. т до 3,5 млн. т. Совокупные доходы от транзита грузов вырастут с 500 млн. долл. на сегодняшний день до 2 млрд. долл. в 2015 г. Объем предполагаемых перевозок – 80 тыс. контейнеров в год с привлечением до 10 тыс. автотранспортных средств.¹⁵

Китайская часть коридора «Западная Европа – Западный Китай» уже готова. 8 августа 2004 г. была открыта первая Транскитайская автомагистраль, которая берет начало в порту Ляньюньган на побережье Жёлтого моря и заканчивается на КПП «Хоргос» на казахстанско-китайской границе. Трасса протяженностью 4393 км строилась с 1990 г. Общую стоимость проекта оценивают в 16,6 млрд. долл. Примечательно, что большая часть этой скоростной магистрали (технические характеристики позволяют двигаться по ней со средней скоростью 120 км/час) прошла вдоль автодороги, построенной советскими специалистами еще в 1939–1940 гг. Автодорога сократила путь от восточных до западных пределов Китая с 15 суток до 50 часов.¹⁶

Российский участок коридора до сих пор однозначно не определен. В частности, первоначально были вопросы при определении самого восточного отрезка – Министерство транспорта России предлагало пустить его через Челябинск, а Казахстан – состыковать трансграничный участок через Оренбург. В итоге в качестве основных отобрали 2 варианта коридора, которые проходят через Татарстан и Оренбургскую область, так как маршрут «Актюбинск – Оренбург – Казань» является на сегодня самым коротким для создания нового транспортного коридора между Европой и Китаем. Кроме того, по словам губернатора Оренбургской области А. Чернышева, это положительно отразится и на экономике Татарстана, Оренбургской области и многих соседних регионов.¹⁷ Однако вопрос дальнейшего прохождения коридора так и не решен: через Нижний Новгород и Москву или через Санкт-Петербург.

К проблемным моментам создания коридора можно отнести в России пересечение казахстанско-российской и казахстанско-китайской границ (в частности, груз происхождением из КНР относится российскими контролирующими органами к группе товаров повышенного риска, что влечет его серьезную проверку и, соответственно, значительно увеличивает время пересечения границы), а в Казахстане – потребность в увеличении инвестиций во все крупные инфраструктурные проекты страны.

Международный транспортный коридор «Север–Юг». Он является единственным транспортным коридором, по которому заключено многостороннее межгосударственное соглашение. Межправительственное Соглашение о его создании между Россией, Ираном и Индией вступило в силу 16 мая 2002 г, а в 2003 г. к нему присоединились Белоруссия и Казахстан, в 2004 г. – Турция и Украина, затем также Оман и Таджикистан.

Формирование МТК «Север–Юг» нацелено на развитие транспортных связей между Ближним Востоком, Азией и Европой. МТК «Север–Юг» призван обеспечить доставку грузов из регионов Персидского залива, Индии, Пакистана в иранские порты на Каспии. Затем паромными с переходом на железнодорожную сеть России либо судами «река-море» через внутренние водные пути России – в страны Восточной и Центральной Европы, Скандинавии. Потенциальная мощность коридора «Север–Юг» должна составить 15–16 млн. т грузов в год, что может приносить России 1,5–2 млрд. долл. доходов.

Предполагается, что на южном направлении МТК «Север–Юг» будет состоять из 3-х ветвей:

- 1) железнодорожно-морской маршрут через Каспийское море (основной в настоящее время – по нему перевозится около 90% грузов);
- 2) железнодорожная ветка Россия – Азербайджан – Иран, которая будет пролегать по западному побережью Каспийского моря;
- 3) железнодорожная магистраль, которая соединит Казахстан, Туркмению и Иран.

¹⁵ Ташимов Т. Указ. соч.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Прайм-ТАСС. 2007, 24 декабря.

Актуальными также являются вопросы продления МТК №7 (Рейн – Майн – Дунай – Чёрное, Азовское моря – Волго-Донской канал) до Каспийских портов Ирана.

Основными направлениями развития сети автомобильных дорог в составе МТК «Север–Юг» являются модернизация, строительство и реконструкция автомобильных дорог по маршрутам: Мурманск – Петрозаводск – Санкт-Петербург – Москва – Ростов-на-Дону – Сочи, Москва – Астрахань – Махачкала и др., включая подъезды к границам Финляндии и Норвегии на севере, Грузии, Азербайджана и Казахстана на юге России. Общая протяженность автодорог в составе коридора «Север–Юг» составляет 8260 км.

Для улучшения связи Северного Кавказа с Арменией и Грузией предусматривается дальнейшее развитие автомобильной дороги от магистрали «Кавказ» (г. Беслан) через Нижний Ларс (Крестовый перевал), Алагир и Нижний Зарамаг (Рокский перевал).

Преимуществом МТК «Север–Юг» является сокращение расстояния: от Бомбея до Санкт-Петербурга до 6245 км, что намного короче пути через Суэцкий канал, Средиземное море и вокруг Испании: 21 день пути вместо 35.

Одной из основных проблем, затрудняющих и сдерживающих реализацию проекта МТК «Север–Юг», эксперты и политики отмечают несогласованность действий партнеров. Об этом в июне 2008 г. в Баку на заседании рабочих групп Азербайджана, России и Ирана по развитию этого проекта прямо сказали представители России. Политические проблемы, в том числе «ядерная программа» Ирана, по мнению заместителя начальника Департамента стратегического развития ОАО «РЖД» А. Столярова не должны мешать реализации проекта транспортного коридора «Север–Юг», так как являются решаемыми и не должны останавливать развитие экономики наших стран.¹⁸

Участие Украины и Турции в МТК «Север–Юг» представляется неоднозначным, так как пока они участвуют в проекте лишь де-юре. Де-факто же Украина уже вступила, а Турция рассматривает вариант участия в альтернативном транспортно-коммуникационном проекте в обход России «Викинг». «Викинг» – действующий с февраля 2003 г. железнодорожный проект комбинированных перевозок, соединяющий украинский порт Ильичёвск (Одесская область) с литовским портом Клайпеда (Ильичёвск – Киев – Минск – Вильнюс – Клайпеда). Пролегает по территории Украины, Белоруссии и Литвы.¹⁹

Через транспортный комплекс Клайпедского государственного морского порта проходит ряд мультимодальных транспортных коридоров, порт имеет паромное сообщение со многими портами Северной и Западной Европы и регулярные судоходные линии с основными портами мира. По маршруту Ильичёвск – Клайпеда трижды в неделю курсируют скоростные контейнерные поезда. Объем перевозки грузов по сравнению с 2003 г. значительно вырос, хотя в связи с вхождением Литвы в Европейский Союз и был введен ряд ограничений. В настоящее время можно констатировать сбалансированность объемов грузопотока. Первоначально же наблюдалась некоторая диспропорция грузопотока – основная часть грузов вывозилась из Украины на Балтику.

«Викинг» был задействован Украиной, Белоруссией и Литвой в рамках международного транспортного коридора №9. Этот проект рассматривается в рамках мегакоридора «Великий шелковый путь».

Для реализации украинско-литовского проекта важнейшим является продление этого коридора далее на юг с вовлечением в него быстрорастущих турецкой и южнокавказских экономик. Турция в скором времени может подключиться к «Викингу». Под это, как и в случае с «Великим шелковым путем», уже подводится историческая подоплека. В таком случае данный проект станет для Турции первым коммуникационным проектом в меридиальном направлении. Присоединение Турции к черноморско-балтийскому проекту автоматически подключит к нему страны, которые пользуются транзитом через Турцию. «Викинг» может быть продлен до турецких портов Самсун, Трабзон и Стамбул, которые, как предполагается, станут важными транзитными «окнами» для товаров, идущих из Ирана, Ирака, Туркмении, Азербайджана, а также поступающих в эти страны.

¹⁸ Прайм-ТАСС. 2008, 17 июня.

¹⁹ Полякова И. Указ. соч.

В случае реализации данного проекта в порту Ильичёвск товары будут перегружаться на железную дорогу либо автомобильный транспорт и через территорию Украины и Белоруссии доставляться в порт Клайпеду, откуда морским транспортом по Балтийскому морю – в страны Западной и Северной Европы. В настоящее время рассматривается вариант, при котором основным пунктом отгрузки товаров может быть Германия, имеющая с Турцией традиционно высокий уровень товарооборота.

Особый упор Литва делает на возможность упрощения бюрократических процедур при переходе через границы, а также низкие тарифы. Министр транспорта Турции Б. Йылдырым еще в марте 2007 г. высказался за продление «Викинга» до турецких портов. Важным в Киеве и Вильнюсе считают подключение к «Викингу» стран Южного Кавказа и даже государств Центральной Азии. Вполне вероятно создание ответвления этого балтийско-черноморского маршрута из Украины на Грузию (паромное сообщение Ильичёвск – Потти и/или Батуми), через порты которой могли бы вывозить свои товары Армения и Азербайджан, а также в перспективе страны Центральной Азии. Для Грузии весьма важно поддержание высокого уровня загрузки портов, в особенности после реализации проекта железной дороги Баку – Тбилиси – Карс, который может переориентировать какую-то часть товарных потоков с грузинских портов на Турцию. Поэтому в Тбилиси будут стремиться к вовлечению в проект «Викинг» южнокавказских соседей Грузии, привлекая Армению доступом к западно- и североευропейскому рынкам в обход территории России. «Азербайджанская сторона заинтересовалась этим проектом. В перспективе мы рассматриваем возможность привлечения к нему и Грузии», – сказал посол Украины в Азербайджане Б. Климчук.²⁰ Посол отметил, что в будущем этот маршрут может быть присоединен к «Великому шелковому пути» и достигнет Южной Кореи.²¹

Перспективы продления маршрута поезда «Викинг» из Армении до Швеции с учетом работы морских паромов обсуждались в ходе совещания, которое прошло в рамках XVI конференции железнодорожных администраций – участниц Тарифного соглашения 24–26 октября 2007 г. в Одессе.

ГУАМ также имеет свой «*Транспортный коридор ГУАМ*». Он был представлен на международной конференции «ГУАМ-Транзит», которая прошла в Баку в мае 2008 г. По сути, ГУАМ предлагает шире использовать транспортный коридор «Запад–Восток». География маршрута охватывает территории центральноазиатских стран, Азербайджана, Грузии и далее Украины и Молдавии с выходом на Центральную Европу.²²

Преимущество проекта, по словам генерального секретаря ГУАМ В. Чечелашвили, заключается «в большой степени интегрированности интересов стран-членов ГУАМ, они имеют единые принципы, единую систему ценностей». Среди важнейших компонентов транспортного коридора ГУАМ он особо подчеркнул маршрут Баку – Потти, протяженность которого составляет 900 км. Благодаря усилиям правительств Азербайджана и Грузии улучшаются технические и качественные возможности этого пути, его пропускная способность и система обслуживания. «Объем инвестиций в транспортную систему Азербайджана за последние два года увеличен более чем на миллиард долларов», – заявил замминистра транспорта Азербайджана М. Панахов. В ближайшие 5 лет предполагается увеличить эти объемы на 7 млрд. долл.

В заключение, имеет смысл отметить вопрос качественного развития сотрудничества стран СНГ по строительству международных транспортных коридоров. Зачастую имеет место расхождение высоких декларируемых целей с реальным состоянием подвижного состава, развитием транспортной инфраструктуры, экономическими и политическими реформами железных дорог и самих стран СНГ. Модернизация отрасли и открытие трансконтинентальных коридоров предполагает также взаимодействие в отрасли

²⁰ INFOline – Rail Transportation. 2008, May 30.

²¹ Украина предлагает новый транспортный коридор от Черного моря до Южной Кореи // PanARMENIAN. 2008, 29 мая.

²² Сулейман И. Еще один путь в обход России // Независимая газета. 2008, 12 мая.

транспортного машиностроения. Однако сейчас закупать вагоны в Китае дешевле практически для всех стран СНГ, при этом транспортное машиностроение отчитывается об успехах, которые просто не сопоставимы не только с советскими показателями середины 1980-х годов, но даже с началом 1990-х годов. Обсуждения повышения уровня сервиса перевозок, к сожалению, в общем случае так и остаются обсуждениями. Видимые плюсы реформы железнодорожной отрасли сводятся к ребрендингу и уходу от ассоциаций с символикой МПС, на деле же для участников рынка стоимость и качество услуг движутся в разных направлениях.

Транспортные коридоры определенно являются возможностью для взаимодействия и интеграции в рамках СНГ, но, к сожалению, России не принадлежит авторство ни одного такого коридора. Дезинтеграцией транспортных политик стран постсоветского пространства в настоящее время активно пользуются ЕС, Китай, Турция и Иран, которые оказывают влияние на развитие систем транспорта стран СНГ, видя пассивность России в этом вопросе.

Можно сделать вывод, что страны СНГ в настоящее время имеют пространство для выбора: интегрироваться с Россией или без, так как их географическое положение на пути Европа–Азия и Север–Юг является уникальным и, при грамотной политике, их транзитный потенциал весьма значителен. Такое взаимодействие возможно как на основе двустороннего сотрудничества (свои транзитные проекты есть, к примеру у Украины с ЕС), так и с более широким участием (Киргизия – Узбекистан – Китай, ГУАМ – ЕС и др.).

*Зимаков А.В.**

Потенциал транспортировки нефти по Каспию: угроза или шанс для России?

В структуре поставок нефти стран региона Каспийского моря на мировые рынки основной вес принадлежит трубопроводному транспорту. Магистральные трубопроводы, такие как Атырау – Самара, Тенгиз – Новороссийск, Баку – Тбилиси – Джейхан (БТД), Атасу – Алашанькоу и другие, перекачивают большую часть каспийской нефти. Транспортировка нефти по железной дороге занимает в регионе существенно меньшую долю, хотя и продолжает сохранять свои позиции, особенно в свете нехватки пропускных способностей экспортных нефтепроводов. Картина поставок нефти в регионе была бы неполной, если упустить из виду третий вид транспорта – морскую перевалку. Каспийское море имеет вытянутую с севера на юг форму и является естественной преградой между месторождениями нефти Центральной Азии и западными маршрутами транспортировки. Поэтому перевалка нефти танкерами по Каспию занимает важное место в маршрутах экспорта среднеазиатской нефти.

В соответствии с последними прогнозами, добыча нефти в регионе будет расти. Уже в 2009 г. Азербайджан планирует добыть 65 млн. т нефти за счет выхода на полную мощность проекта Азери–Чираг–Гюнешли. Ожидается, что такие объемы добычи Азербайджан будет поддерживать почти до 2020 г. С учетом последних корректировок среднесрочных прогнозов по добыче нефти в Казахстане можно ожидать уровня в 100 млн. т нефти в 2015 г. и 140 млн. т – в 2020 г., если, конечно, запуск в эксплуатацию Кашагана не будет вновь отложен. Более спекулятивным является прогноз по Туркмении. В настоящее время эта страна придерживается стратегии переработки нефти с последующим экспортом нефтепродуктов. Основными поставщиками туркменской нефти на мировой рынок являются зарубежные инвесторы, осваивающие преимущественно шельфовые месторождения. Поэтому, в отсутствие планов по реализации крупных инвестиционных проектов, здесь вряд ли можно ожидать значительных объемов экспорта нефти в ближайшие годы.

Как бы то ни было, к 2015 г. добыча нефти в регионе должна вырасти почти в 1,5 раза. Учитывая то обстоятельство, что внутреннее потребление растет существенно медленнее, можно ожидать, что основная часть «новой» нефти пойдет на экспорт. Это, в свою очередь, будет способствовать большей загрузке существующих экспортных мощностей, расширению старых и строительству новых. В этой связи интересно понять роль и место транскаспийской перевалки в будущей архитектуре экспортных потоков каспийской нефти, а также в целом оценить возможные последствия для России, где вопросам транзита казахстанской нефти традиционно уделяется самое пристальное внимание.

Транспортировка нефти по Каспийскому морю имеет очень давнюю историю.¹ Для перевозки «каменного масла» по Каспию и Волге использовались суда, на которые нефть грузилась в бочках, а ближе к началу XX века появились собственно танкера. В советское время первоначально через Каспий переваливалась нефть из Баку. Позже, с развитием месторождений в Казахстане и изменением направления потоков, был построен порт Шевченко (современный Актау). С разрушением структуры хозяйственных связей Советского Союза на Каспии стала складываться новая картина, обусловленная логикой международной торговли.

Основными пунктами отгрузки нефти на Каспии являются Актау (Казахстан), Махачкала (Россия), а также нефтеналивные терминалы Астраханской области и Туркмении. Основные порты назначения – Баку (Азербайджан), Нека (Иран) и Махачкала.

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

¹ Первый отечественный документ, регламентирующий эту деятельность, появился уже при Петре I в 1725 г.

На сегодняшний день наиболее значимым по объемам отгрузок нефти является порт Актау. В порту имеется пять нефтеналивных причалов, где можно обрабатывать танкеры водоизмещением до 12 тыс. т. После реконструкции и модернизации причалов максимальная пропускная способность возросла с 8 млн. т нефти и нефтепродуктов в год до 11 млн. т. В 2007 г. отгрузка нефти из Актау составила, по разным данным, от 8,9 до 9,5 млн. т. В 2008 г. начаты работы по дальнейшему расширению перевалочных мощностей – возведению нового мола-волнореза, на котором будут построены четыре наливных причала, а также увеличению мощности резервуарного парка. В результате пропускная мощность порта составит около 20 млн. т нефти в год.

Из Актау нефть поставляется по трем маршрутам: в Махачкалу, Баку и Неку. В Махачкале казахстанская нефть поступает в транзитный трубопровод Махачкала – Новороссийск, принадлежащий российской компании «Транснефть». По этому маршруту отгружается примерно 3,5 млн. т нефти в год.

Вторым направлением поставок является Баку. Далее нефть переваливается на железную дорогу с последующей поставкой в черноморские порты Грузии, где у подконтрольных соответственно Казахстану и Азербайджану компаний «Казмунайгаз» и ГНКАР есть собственные терминалы. В последнее время начали осуществляться пробные поставки казахстанской нефти и в трубопровод Баку – Тбилиси – Джейхан.

Поставки из Актау в Иран имеют следующую предысторию. В августе 1996 г. Казахстан и Иран подписали соглашение о поставках нефти через Каспий по схеме замещения, также называемой «своп». Нефти должна была доставляться до порта Нека и далее трубопроводами на нефтеперерабатывающие заводы Тегерана и Тебриза, а эквивалентное количество сырой нефти – отгружаться в пользу Казахстана в одном из иранских портов в Персидском заливе. Соглашение было рассчитано на 10 лет и предусматривало ежегодные объемы от 2 млн. до 6 млн. т. Реальные поставки с января по март 1997 г. составили около 70 тыс. т, затем они были приостановлены, что, однако, не означало прекращения сотрудничества. Выявленные технические трудности потребовали модернизации как казахстанских терминалов, так и иранских НПЗ. Поставки нефти из Казахстана в Иран были возобновлены в январе 2003 г. после завершения реконструкции трубопровода Нека – Тегеран, протяженностью около 300 км. Пропускная способность трубопровода в настоящее время составляет 7,5 млн. т в год.

В 2005 г. объем поставок нефти по схеме замещения из Казахстана в Иран составил 1,4 млн. т, в 2006 г. – около 3 млн. т. Всего же за 2006 г. Иран импортировал через Каспий почти 6 млн. т нефти. В 2007 г. общий объем поставок каспийской нефти в Неку составил 5,5 млн. т, из которых на долю Актау пришлось около 1,5 млн. т. При этом за первое полугодие 2008 г. из Актау в Неку уже было отгружено 0,96 млн. т. В Неку нефть поступает также из России и Туркмении. За первое полугодие 2008 г. объемы поставок по направлениям составили 0,03 и 0,8 млн. т нефти соответственно. Как можно заметить, поставки из России (Махачкала и Астрахань) достаточно ограничены по объемам, чего нельзя сказать о туркменской нефти.

Политика Туркмении в отношении нефтедобычи выстроена таким образом, что западным инвесторам отдаются в освоение наиболее сложные шельфовые месторождения, а на суше нефть добывается национальной компанией. На побережье Каспия имеется Туркменбашинский порт (мощностью 3 млн. т в год) и два нефтеналивных терминала – Аладжа (2,4 млн. т в год) и Окарем (1,2 млн. т в год). Экспортные перевозки нефти осуществляются небольшим числом иностранных добывающих компаний, работающих на условиях СРП. Независимые производители отгружают свою долю нефти на экспорт, преимущественно в Иран, хотя в последнее время наметилась тенденция по частичной переориентации объемов в пользу Баку. Так, летом 2008 г., нефть с месторождения Небит-Даг, разрабатываемого британской «Burren Energy» (куплена итальянской «ENI»), вместо Ирана стала направляться в Баку для дальнейшей перевалки по железной дороге в черноморские порты. Доля государства в СРП, а также нефть национальной компании направляются на Туркменбашинский НПЗ, откуда на экспорт отгружаются уже нефтепродукты. Ранее нефть поставлялась также в Махачкалу.

Транскаспийские поставки российской нефти всегда занимали достаточно скромное место в иерархии экспортных направлений. Отгрузки нефти из Астрахани и Махачкалы в направлении Ирана (или существенно реже – Баку) имели смысл только в свете сохранения качества нефти. По таким маршрутам поставлялась легкая и малосернистая нефть. Причем при поставках в Иран действовало также ограничение на температуру застывания нефти, что было связано с пролеганием иранского трубопровода через высокогорье. Это сразу суживало круг возможных поставщиков, например, отсекались расположенные вблизи Каспия добывающие предприятия Калмыкии.

Таким образом, все пять каспийских стран вовлечены в транскаспийскую перевалку нефти. Основными потоками являются поставки казахстанской нефти, поставляемой для транзита в Россию, Азербайджан и Иран. Логично предположить, что именно казахстанский танкерный флот доминирует на Каспии. И тем не менее, это не так. В настоящее время самым мощным танкерным флотом обладает Азербайджан в лице «Каспийского морского пароходства» (КАСПАР).

Исторически направление транскаспийской перевалки нефти было другим. В первой половине XX века основным потоком была бакинская нефть, которая поставлялась вверх по Волге. Поэтому ядром формирования каспийской танкерной флотилии стал именно Баку. Эта традиция сохранилась и в более поздние годы, а с распадом СССР пароходство отошло к Республике Азербайджан. Изначально основу флота нового государства составляли около двух десятков танкеров традиционного для Каспия водоизмещения порядка 5 тыс. т и девять относительно новых румынских «семитысячников» 80-х годов постройки. Уникальными были три «двенадцатитысячника» 70-х годов. Необходимо отметить, что 12–13 тыс. т и в настоящее время является предельно возможным дедевейтом танкеров на Каспии.

Российская судоходная компания «Волготанкер», насчитывавшая до 350 танкеров («пятитысячников» и меньших), на первых порах составляла конкуренцию КАСПАРу. Конечно, в регионе была задействована лишь малая часть судов гиганта. Однако в результате ряда корпоративных проблем компания обанкротилась. В 2006 г. каких-либо грузоперевозок компания вообще не осуществляла. Только 8 танкеров, зафрахтованные у «Волготанкера» компанией «Barren Energy» для поставок туркменской нефти, продолжали работать. Мелкие российские судоходные компании: Махачкалинский морской торговый порт, «Аншип», и другие – составляли куда менее серьезную проблему для КАСПАРА.

К тому же руководство Азербайджана содействовало укреплению позиций национального флота на рынке путем применения особого режима оплаты портовых сборов в портах Баку. Дифференциация портовых сборов для национальных и иностранных судов имеет существенный диапазон, что позволяет КАСПАРу предоставлять более интересные условия на каспийском рынке морских грузоперевозок. В результате азербайджанская судоходная компания на сегодняшний день лидирует на рынке каспийских грузоперевозок и расширяет свой флот.

Свой танкерный флот имеет также Иран, его основу оставляют несколько кораблей водоизмещением около 5 тыс. т. Туркмения владеет всего лишь одним танкером – «пятитысячником», задействованным на линии Окарем – Туркменбаши.

Казахстан начал деятельно формировать собственное морское пароходство лишь в начале 2000-х годов. Первый танкер – «двенадцатитысячник» поступил в распоряжение «Казмортрансфлота» только в 2005 г. Сегодня таких танкеров у компании три. Пароходство также фрахтует суда частной компании «Terminalex» (бывший «Mobilex Energy»), владеющей тремя танкерами и терминалом в Актау.

Серьезным независимым игроком на рынке каспийских перевозок является компания «Palмали Shipping». Она обладает внушительным флотом, состоящим как из небольших танкеров-«трехтысячников», так и из крупных новых танкеров.

Можно отметить, что за последние несколько лет объем перевалки нефти на Каспии вырос. Танкерный рынок отреагировал на эту тенденцию двояко: модернизацией флота и увеличением тоннажа. Увеличение тоннажа произошло в первую очередь за

счет строительства новых танкеров максимальной для Каспийского моря грузоподъемности: 12–13 тыс. т. Если в конце 90-х годов на Каспии было всего три танкера «двенадцатитысячника», то сегодня таких танкеров уже 18, а еще несколько строятся.

Новые танкеры вводились в эксплуатацию почти одновременно и разными игроками рынка. В 2004 г. на нижегородском заводе «Красное Сормово» было спущено на воду головное судно нового проекта «19619» – танкер грузоподъемностью 13,5 тыс. т, названный «Президент Гейдар Алиев». Танкер был специально спроектирован для эксплуатации в условиях Каспийского моря. В 2004–2006 гг. КАСПАР получил еще четыре танкера этого проекта, еще два будут построены в конце 2008 – начале 2009 гг. Тем самым, Азербайджан сохраняет лидерство среди каспийских судоходных компаний.

Еще три танкера проекта «19619» были построены в 2007–2008 гг. для «Palmali» и один танкер поступил в распоряжение Махачкалинского морского торгового порта.

В 2005–2006 гг. компания «Mobilex Energy» построила на Выборгском судостроительном заводе три танкера грузоподъемностью 12 тыс. т проекта «00210/00230», в этот же период три таких же судна были построены для «Казмортрансфлота».

Таким образом, за три последних года тоннаж танкерного флота на Каспии увеличился почти на 200 тыс. т, и это не считая танкеров меньшего размера. Цифра для региона более чем внушительная: весь танкерный флот КАСПАРА обладает сегодня меньшей грузоподъемностью.

Одновременно со строительством новых танкеров модернизируются старые суда. Реконструкция танкеров осуществляется в соответствии с требованиями международных конвенций по безопасности мореплавания с целью предотвращения аварийных разливов нефти. В основном они оснащаются вторым бортом. Один из «старых» «двенадцатитысячников» КАСПАРА был реконструирован уже в 2004 г., а к 2007 г. были переоборудованы остальные. Модернизируются также «семитысячники».

Учитывая, что транспортировка нефти по Каспию является лишь элементом в общей схеме потоков каспийской нефти, можно с уверенностью говорить, что рост и модернизация танкерного флота – это реакция на реализацию крупных проектов по добыче каспийской нефти и развитию путей ее транспортировки. В настоящее время обновляются мощности всех основных перевалочных портов Каспийского моря, а также дальнейшей транспортной инфраструктуры.

Так, планируется расширить мощности порта Нека. После установки нескольких дополнительных насосов на НПС, расположенных в Нека, Сари, Голе-Поль и Аврим, пропускная способность нефтепровода будет увеличена до 17,5 млн. т в год. Максимально возможная проектная мощность составляет до 25 млн. т в год, для чего необходимо установить дополнительные насосы на указанных четырех насосных станциях. Рассматриваются также планы по строительству нефтепровода из Неки вплоть до порта Джаск на побережье Персидского залива. Мощность трубопровода должна составить 50 млн. т в год.

Переоборудование нефтяных причалов ведет Азербайджан. Ведутся дноуглубительные работы для приема танкеров большего тоннажа, планируется увеличить пропускную мощность железнодорожной перевалки, а также предоставить казахстанской нефти доступ в трубопроводы БТД и Баку – Супса.

Как уже упоминалось, серьезную модернизацию осуществляет в настоящее время порт Актау. Наиболее масштабным выглядит проект «Казахстанской каспийской системы транспортировки нефти». Система будет состоять из новых терминалов на казахстанском побережье Каспия и нового трубопровода. Маршрут нефтепровода, который пролегает от Ескене, где размещаются производственные мощности по подготовке нефти консорциума, осваивающего месторождение Кашаган, и до пос. Курык (южнее г. Актау) на побережье Каспийского моря, где планируется строительство нефтеналивного терминала. Длина нефтепровода составит около 740 км. Планируется, что пропускная способность нефтепровода на первом этапе составит от 25 млн. т в год с последующим расширением до 60 млн. т в год. Мощность нефтепровода и этапность ее увеличения будут определяться в соответствии с планом развития добычи нефти на месторожде-

нии. Первоначальная мощность нефтеналивного терминала в Курыке составит 10 млн. т в год. В дальнейшем предполагается расширить мощности терминала до 20 млн. т. Предполагается, что нефть из Курыка будет доставляться преимущественно в Баку, где она поступит в трубопровод БТД, уже расширенный к тому времени.

В свете последних проектов становится очевидно, что современный каспийский танкерный флот вряд ли справится с таким увеличением объемов. Если объем отгрузок казахстанской нефти из Актау в направлении Баку увеличится хотя бы на 5 млн. т нефти в год, то для обеспечения их перевалки потребуется еще порядка десяти новых танкеров-«двенадцатитысячников». В этой связи вполне понятны планы, неоднократно озвучивавшиеся на протяжении последнего десятилетия разными участниками рынка, по строительству танкеров грузоподъемностью 60 тыс. т и развитию инфраструктуры для них. По разным причинам эти планы не были реализованы, но и по сей день такая возможность периодически обсуждается.

Анализ транскаспийской перевалки нефти был бы неполным, если не упомянуть о существовании паромной переправы. В этом случае нефть, поставляемая с наливных эстакад Казахстана в вагонах-цистернах, переправляется через море на специальных паромах в Баку, а затем вновь по железной дороге везется в черноморские порты Грузии, где у компаний «Казмунайгаз» и ГНКАР есть свои терминалы. Сейчас у парохозяйства 7 паромов, которые могут брать на борт 28 вагонов одновременно, в начале 2008 г. был закуплен паром, способный перевозить более 50 цистерн. Судя по заявлениям КАСПА-Ра, количество паромов будет и дальше увеличиваться.

Как бы то ни было, мы видим, что с ростом добычи в Казахстане объемы транскаспийской перевалки будут расти. Естественно, это будут те объемы, которые теоретически могли бы поставляться транзитом через территорию Российской Федерации. В этом смысле поставки нефти по Каспию представляют конкурентную угрозу «российским» направлениям транзита казахстанской нефти, что вызывает вполне понятные опасения.

На наш взгляд, не стоит переоценивать конкуренцию со стороны транскаспийской перевалки. У России есть два основных трубопровода для поставок казахстанской нефти: Атырау – Самара и КТК. Расширение этих транзитных коридоров экономически более интересно для производителей Казахстана, чем увеличение поставок в Актау. К тому же расширение этих трубопроводов имеет свои пределы, и по их достижении Россия только выиграет, если остальная казахстанская нефть пойдет через Каспий. В этом случае в выигрыше окажутся российские судоверфи, традиционные поставщики танкеров для Каспия. При увеличении отгрузок из Актау на 10 млн. т нефти в год общая сумма размещаемых на судостроительных заводах заказов может достигнуть 500 млн. долл. США.

К тому же Россия может увеличить объемы транзита нефти, переваливаемой через Махачкалу и далее на Новороссийск. Уже сейчас «Транснефть» ведет переговоры о возобновлении поставок туркменской нефти, прерванных в 2004 г. Есть еще возможность по интенсификации поставок нефти танкерами из Каспийского моря в Чёрное по каналу Волга-Дон.

Таким образом, возможное увеличение объемов перевалки нефти по Каспию несет для России скорее больше выгод, чем явных угроз ее экономическим интересам в регионе. Главную же озабоченность вызывает экологический аспект проблемы увеличения объемов транскаспийской транспортировки нефти. Крайне необходимо, чтобы экологической безопасности перевозки углеводородов уделялось максимум внимания. Хотя, на наш взгляд, главной угрозой для Каспийского моря являются все же не танкеры с нефтью, а нефтяные платформы, контроль за работой которых должен осуществляться максимально строго как в России, так и по всей акватории этого уникального природного комплекса.

Международные условия обеспечения безопасности России

Гудев П.А.*

Международно-политические противоречия в Арктике и интересы России

В последние годы арктическая тематика стала одним из актуальных вопросов мировой политики. Она приобрела новое значение и для внешней политики России. Из-за интенсификации освоения и использования ее природных ресурсов Арктика становится ареной конкуренции между ТНК и между государствами. Растет военно-политическое и транспортное значение морей Северного Ледовитого Океана (СЛО). Интерес многих субъектов мировой экономики и политики к Арктике обусловлен тем обстоятельством, что за последние годы здесь наблюдается значительное уменьшение ледового слоя. Между климатологами ведутся дискуссии относительного глобального потепления климата. Однако большинство из них сходятся в том, что данная тенденция в Арктике носит не гипотетический, а научно-прослеженный достоверный характер. Может принципиально измениться и уже меняется международное значение Арктического региона. В этом случае с еще большей силой встанет вопрос о политическом разграничении морских пространств в данном регионе.

Климатические изменения, связанные с таянием льдов, могут привести к существенному росту перевозок в Арктике. Северный морской путь (СМП) и Северо-западный проход могут стать одними из главных транспортных магистралей глобального значения. Скрытые под толщиной льдов запасы нефти и газа и других природных ресурсов могут стать доступными для освоения. Кроме того, по мнению многих военных экспертов, климатические изменения приведут к изменению военно-стратегического значения Арктики. Освободившись ото льдов, Арктика станет пригодной для проведения большего количества военных операций и маневров. В этой связи, арктические страны столкнутся с необходимостью существенного пересмотра своих военно-морских и военно-стратегических концепций и доктрин, а также состава флотов так как увеличение военной активности потребует внедрения новых оборонных систем и комплексов.¹ В результате этого комплекса причин, повышение внимания к арктическому региону, приводит к тому, что он становится не только зоной международного сотрудничества, но и ареной серьезных противоречий и конфликтов.

1

Процесс двух/многостороннего сотрудничества в Арктике, по большей части в области регулирования отдельных экологических проблем и вызовов начался сравнительно давно.² Так, еще в 1911 г. была заключена «Конвенция по сохранению морских котиков в Северной части Тихого океана», которая затем стала основой для новой Конвенции 1957 г. В 1973 г. между Данией, Норвегией, Канадой, США и СССР в Осло было подписано «Соглашение о сохранении белых медведей». В 1987 г. был подписан «Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой». В 1980 г. СССР ратифицировал «Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния». Канада и Дания в 1983 г. урегулировали вопросы относительно морской экосистемы района пролива Дэвиса – моря Баффина. В 1987 г. США и Канада подписали соглашение по североамериканскому оленю. Исландией, Норвегией,

* Гудев Павел Андреевич – кандидат исторических наук, с.н.с. Центра научного сопровождения Морской коллегии РФ при ГНИУ СОПС РАН.

¹ См.: Доклад консультативного военного совета научно-исследовательского центра CNA Corporation «National Security and the Threat of Climate Change» (<http://securityandclimate.cna.org/>).

² Более подробно см.: Polar Politics. Creating International Environmental Regimes / Ed. by O.R. Young, G. Osherenko. – N.Y.: Cornell University Press, 1993. P. 22–55.

Гренландией и Фарерскими островами была создана Комиссия по морским млекопитающим Северной Атлантики, которая занимается вопросами урегулирования китобойного промысла.

Отдельные международно-правовые вопросы были урегулированы в 1920 г. в рамках Парижского договора по Шпицбергену. В 1976 г. СССР и Норвегия урегулировали вопросы рыболовства в Баренцевом море путем подписания серии соглашений. Исландия и Норвегия в 1980–1981 гг. договорились о разграничении морских пространств в районе Ян Майна. В 2008 г. между Россией и Норвегией было подписано соглашение о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда.

Публичное политическое обсуждение ряда проблем освоения Арктики было инициировано посредством создания негосударственных общественно-политических организаций и форумов. Так, в 1977 г. с целью представления интересов коренных народов Севера в рамках ООН была организована Приполярная конференция эскимосов. В 1990 г. арктическими государствами был сформирован Международный комитет арктических исследований. Канада была одним из главных инициаторов создания в 1996 г. Арктического Совета. Арктическими и неарктическими странами был создан Арктический форум – неправительственная некоммерческая организация, членами которой являются 16 северных регионов 8 государств мира.³

Новый импульс развитию международного сотрудничества в Арктике был дан в конце 1980-х годов. Инициатива исходила от Советского Союза. Развитию международного сотрудничества в Арктике была посвящена речь генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева в Мурманске в 1987 г. Советский лидер предложил придать арктическому региону статус безъядерной зоны и значительно сократить военную активность в Полярном регионе. Он отметил необходимость расширять международную научную кооперацию, стремиться к международному взаимодействию в сфере разработки арктических ресурсов и в области охраны окружающей среды. Генеральный секретарь ЦК КПСС также призвал признать права коренных народов данного региона. Кроме того, М.С. Горбачев выступил с инициативой возможного открытия Северного морского пути для плавания иностранных судов. Последнее обстоятельство имеет огромное значение с той точки зрения, что его можно считать отправной точкой все усиливающихся претензий различных зарубежных государств на придание СМП статуса международного морского пути и пересмотра статуса арктических проливов как внутренних вод России. Норвегия, например, настойчиво продвигает инициативу преобразования СМП в международный коммерческий транзитный маршрут. США отказываются признавать обязательную проводку судов российскими лоцманами и российскими ледоколами, а также оспаривают право России регулировать судоходство на отдельных участках этой трассы. Ведущие азиатские государства – Китай, Индия и Япония изучают возможности использования национальных транспортных коммуникаций России в Арктике в своих интересах.⁴

После распада СССР сотрудничество в Арктическом регионе еще более активизировалось. В нем по совершенно разным, зачастую не анонсированным на официальном уровне причинам, были заинтересованы различные стороны. С одной стороны, элиты Российской Федерации как нового государственного образования нуждалась в международной политической и экономической поддержке. С другой стороны, для США и стран Западной Европы немаловажной задачей являлось включение России в новую международно-политическую систему на правах второстепенного актора, что могло быть обеспечено лишь устойчивостью политического и экономического развития правопреемницы Советского Союза по модели,

³ Young O. *Creating Regimes. Arctic accords and International Governance.* – N.Y.: Cornell University Press, 1998. P. 33–35.

⁴ Страны Северной Европы ставят вопрос об изменении статуса Северного морского пути // Российская газета. 2006, 28 июня.

имитирующей либеральные трансформации. Такая модель обеспечивала идеологическую совместимость новой России, ее экономическую уступчивость и бесконфликтность по отношению к интересам и целям ведущих развитых стран, в том числе и в Арктике.⁵

Налаживание диалога Запада с Россией в таком формате началось с помощью Финляндии и Норвегии. В 1991 г. Финляндия выступила инициатором подписания восемью арктическими странами Декларации по защите окружающей среды Арктики. Главной целью данного документа было провозглашено стремление к поддержанию «устойчивого развития» арктического региона, посредством минимизации экологических рисков. Мотивы подписания этого документа формировались свежими воспоминаниями о чернобыльской катастрофе. Кроме того, скандинавские страны были весьма обеспокоены безопасностью хранения радиоактивных материалов на Кольском полуострове, а также не раз заявляли о формировании кислотных осадков (на основе оксиды сера и азота) над этой территорией, которые негативным образом влияли на финские лесные угодья.

Норвегия стала главным инициатором другого политического процесса. В 1993 г. на встрече министров иностранных дел в Киркенесе (Норвегия) представители 5-ти северных государств, России и Европейской комиссии подписали Декларацию о сотрудничестве в Баренц/Евро-арктическом регионе. Основными целями данного сотрудничества, провозглашенным в Декларации, были кооперация в области защиты окружающей среды, развития промышленности, науки и технологий, транспорта и коммуникаций, культуры, туризма, и интересов коренных народов. Кроме того, с самого начала дискуссий, стартовавших после подписания декларации, принципиальное внимание уделялось вопросам урегулирования рыболовства в Баренцевом море, подготовки к добыче нефти и газа на шельфе, контроля над степенью радиоактивного загрязнения морских районов вокруг Новой Земли и Кольского полуострова.

США, страны-члены ЕС и НАТО с энтузиазмом восприняли представившуюся в 1990-е годы после распада СССР возможность для расширения своего влияния в Арктике. При этом вопросы защиты окружающей среды стали использоваться как инструмент конкуренции и давления на Российскую Федерацию не только в экономической сфере, но и в военно-политической. Так, в сентябре 1996 г. в норвежском городе Берген министрами иностранных дел России, Норвегии и США было подписано Соглашение о программе «Военного сотрудничества в Арктике по вопросам окружающей среды».⁶ Основное внимание данной программы направлено, прежде всего, на утилизацию атомных подводных лодок (АПЛ), выведенных из состава Северного флота РФ.

Итоги этого международного сотрудничества весьма впечатляют. По данным на 2006 г., всего из 197 АПЛ, выведенных из состава ВМФ РФ, 133 уже утилизированы, из них на Северном Флоте – 90, а на Тихоокеанском – 43. При этом ускоренными темпами и при больших финансовых вливаниях Запада были утилизированы в первую очередь стратегические АПЛ, представляющие главную потенциальную угрозу США и странам НАТО. Как только эта задача, главную роль в которой сыграли Соединенные Штаты, была решена – американское финансирование программ сотрудничества значительно сократилось. Решение дальнейших вопросов радиационной безопасности было отдано на откуп региональным державам – Норвегии, в сфере контроля которой оказался Северный Флот РФ и Японии, ведущей наблюдения за Тихоокеанским Флотом РФ. Предполагается, что к 2012 г. проблема разделки оставшихся не утилизированными субмарин будет решена. Однако останутся вопросы вывоза отработанного топлива с береговых баз, реабилитации загрязненных территорий и т.д. Эти задачи, вероятно, будут решаться намного дольше. Причина этого кроется в том, что в их урегулировании

⁵ См.: *Примаков Е.М.* Мир без России? – М.: «Российская газета», 2009. С. 14–20.

⁶ Более подробно см. материалы на официальном сайте Министерства обороны Норвегии: АМЕС (<http://www.mil.no/felles/ffi/ames>).

заинтересовано уже намного меньшее количество зарубежных партнеров Российской Федерации. Исключение составляют лишь граничащие с Россией государства, чьи финансовые возможности куда скромнее, чем у США. Кроме того, большинство из этих проблем уже будут рассматриваться как внутренние дела России, не представляющие угрозы с военной точки зрения.

Сформировалась устойчивая практика двойных стандартов в области международного сотрудничества в Арктике, когда декларируемые цели лишь камуфлируют истинные интересы. Несомненно, международное сотрудничество и кооперация – необходимый элемент современной системы международных отношений. Взаимозависимость экономических, политических, научных и иных интересов различных государств является мотивацией для совместного разрешения многих проблем. Общие усилия заинтересованных сторон во многом определяют успех на том или ином направлении. Политика изоляции, отказа от международного сотрудничества является тупиковым путем, требующим колоссальных внутренних ресурсов и знаний. Однако любое сотрудничество должно оставаться взаимовыгодным. В этой связи, немаловажным является недопущение подобных политических перекосов в международном сотрудничестве в Арктике, подобных тем, которые произошли в 1990-е годы.

Топливо-энергетические и другие природные богатства северных и северо-западных регионов России рассматриваются многими зарубежными партнерами как потенциальная сфера эксплуатации, а нашей стране отводится роль поставщика сырья для развитых экономик. При таком подходе любое производственное, научно-техническое и природоохранное сотрудничество в Арктике зачастую интерпретируется многими политическими силами в США и Западной Европе как основа для развертывания политики по сокращению российского экономического, военного и политического присутствия, для политико-пропагандистского давления на Россию.

2

В последнее время на политическом и экспертном уровне много говорится о войнах и конфликтах, связанных с переделом международного рынка топливо-энергетического сырья и сфер влияния в регионах добычи природных ресурсов. И хотя, подчас, апеллирование некоторых политиков к угрозе войны из-за энергоресурсов носит конъюнктурный характер, тем не менее, подобного рода тенденция имеет под собой существенные политико-экономические основания. И Арктика здесь не исключение. Вопросы энергетической безопасности, в том числе поиска новых источников и маршрутов получения энергоносителей стали для ведущих государств современного мира чрезвычайно актуальными. В этих условиях все большее внимание мирового сообщества обращается в сторону арктического региона, потенциально богатого энергоресурсами. Арктика с ее неразведанными, но предполагаемыми огромными запасами нефти и газа постепенно становится новой площадкой межгосударственных противоречий, а в перспективе, вполне возможно, и военных конфликтов.

В 2001 г., руководствуясь более чем спорной Конвенцией ООН по морскому Праву 1982 г., Россия первой среди арктических государств подала заявку в Комиссию ООН по границам континентального шельфа на установление внешней границы континентального шельфа (ВГКШ) в Арктическом бассейне и центральной части Охотского моря. Представленные научные данные не удовлетворили Комиссию, и заявка была отправлена на доработку.⁷ С целью сбора новых геолого-геофизических данных в 2005–2007 гг. были проведены дополнительные исследования. Особый политический резонанс получила экспедиция «Арктика – 2007», проводимая под руководством А. Чилингарова и установившая флаг Российской Федерации на дне

⁷ Более подробно история подачи и отклонения заявки по определению ВГКШ отражена в Справке №1 к заседанию Научно-экспертного Совета Морской коллегии при Правительстве РФ от 3.04.2008 (http://www.morskayakollegiya.ru/os/nauchno-ekspertn/protocol_NES/20080415155343-1963.doc).

Северного Ледовитого Океана (СЛО) на глубине порядка 4 тыс. метров. Такая позиция некоторых органов государственной власти Российской Федерации, ведущая к фактическому отказу от секторального принципа в Арктике, основана на неграмотной в международно-правовом отношении гипотезе о том, что в случае получения геологических доказательств продолжения ВГКШ России за пределы 200-мильной зоны национальная юрисдикция может быть обоснована в рамках Конвенции ООН по морскому праву. Сторонники такого подхода полагают, что это дополнительно закрепит приоритет РФ на освоение богатых природными ресурсами шельфовых пространств СЛО. В ответ на эти притязания США уже направили в ООН в ответ на российскую заявку официальную ноту с геологическим обоснованием, согласно которой хребет Ломоносова имеет вулканическое происхождение и не является частью континентальной окраины. Тем самым эти дебаты были выведены в изначально невыгодный для России формат. В рамках спора о размерах ВГКШ, силами самой Российской Федерации наносится урон важнейшему для нашей страны и более обоснованному в международно-правовом и политическом отношении принципу секторального раздела Арктики, которого придерживались и СССР и Россия. Появление конвенции ООН по морскому праву, которая до сих пор не ратифицирована США, никак не должно было изменить ситуацию.

Такой подход укладывается в целую систему действий, направленных на ограничение российского присутствия в Арктике. США от лица негосударственных организаций пытаются закрепить за собой права на так называемый «общий район» СЛО за пределами согласованных исключительных экономических зон (ИЭЗ) России, Норвегии, Дании, Канады и США. Стремление России обосновать свою ВГКШ с помощью геологических исследований и апелляции к Конвенции ООН по морскому праву дает дополнительные аргументы сторонникам создания такого «общего района». В 2006 г. от ряда американских корпораций в адрес ГА ООН, Международного органа ООН по морскому дну, правительств арктических стран был направлен на рассмотрение иск с претензией на монопольные и исключительные права на разведку, разработку и добычу нефтегазовых ресурсов морского дна и его недр, содержащихся в пределах «общего района» СЛО.⁸ Необходимость в этом обосновывается американской стороной тем, что Консорциум компаний уже подготовил «уникальный международный план» разработки этих ресурсов, который якобы не только сохранит уязвимую экологию Арктики, но и будет способствовать оперативной доставке необходимых энергоресурсов на мировые рынки. Представители американских ТНК утверждают, что он будет способствовать уменьшению разногласий между различными странами и «внесет вклад в укрепление мира во всем мире». Особый акцент авторы иска делают на необходимости перейти от национального к *наднациональному* подходу при освоении ресурсов Арктики. Утверждается, что разработка арктических ресурсов правительствами национальных государств представляет опасность для экологии региона – так как она может вестись небезопасными способами. Кроме того, выдвигаются обвинения в адрес приарктических государств в том, что они, конфликтуя друг с другом по поводу определения морских границ, значительно осложняют решение проблемы «глобального энергетического дефицита». В связи с тем, что приарктические государства активно не занимаются разработкой арктических ресурсов и таким образом увеличивают энергетическую нестабильность и угрозу энергетических войн, делается вывод о том, что «правительства государств арктического региона не имеют никаких моральных прав на эксклюзивную разработку какой-либо части международного района СЛО».

Стоит отметить, что нежелание официального Вашингтона присоединиться к Конвенции связано с введением в рамках документа особого режима разработки континентального шельфа за пределами 200 морских миль (ст. 82 Конвенции) и ресурсов международного района морского дна (ст. 140) за пределами зон национальной юрисдикции прибрежных государств. В обоих случаях государство

⁸ Более подробно см.: <http://www.unoilgas.com>

должно производить отчисления или взносы натурой в связи с разработкой неживых ресурсов. Размер отчислений начинается с 6-го года эксплуатации и составляет 1% стоимости или объема продукции. Этот размер увеличивается на 1% каждый последующий год до истечения 12-го года и затем сохраняется на уровне 7%. При этом развивающиеся страны освобождаются от таких отчислений. Отчисления делаются через Международный орган по морскому дну, который распределяет их между государствами-участниками Конвенции на основе критериев справедливости, принимая во внимание интересы и потребности развивающихся государств, особенно тех из них, которые наименее развиты и не имеют выхода к морю. Кроме того, Конвенцией было предусмотрено требование передачи технологий и научных знаний в ходе разработки ресурсов Международного района морского дна, объявленных «общим наследием всего человечества».

Соединенные Штаты, не являясь участником Конвенции ООН по морскому праву, выступают, прежде всего, на неофициальном уровне, за интернационализацию Арктики. Данная тенденция обусловлена тем обстоятельством, что в силу своего географического положения они никогда не были сторонниками секторального подхода. В соответствии с секторальным принципом Северный полюс выступает точкой, от которой проводятся линии вдоль долгот.⁹ В его рамках все приарктические государства получают выход к Северному полюсу, но территориальные преимущества получают Россия и Канада. Последняя до сих пор придерживается секторального подхода, настаивая, что только так могут быть предприняты необходимые меры по защите окружающей среды. Канада в серии законодательных актов (Закон о северных территориях 1925 г.) и официальных политических заявлений отстаивает наличие преимущественных прав на использование пространств арктического региона. Кроме того, Канада планирует принять решение о расширении своей экологической юрисдикции в Арктике до 200 морских миль, что в первую очередь коснется статуса Северо-западного прохода, на свободном использовании которого настаивают США.

В годы правления администраций президента США Дж. Буша-младшего в американских экспертно-политических кругах неоднократно высказывалась точка зрения относительно необходимости присоединения США к Конвенции ООН по морскому праву для того, чтобы иметь возможность предъявить юридические претензии на ресурсы континентального шельфа за пределами 200 морских миль. Однако смогут ли США преодолеть противодействие тех политических кругов, которые выступают против Конвенции в силу заложенных в ней преимуществ в освоении океанических ресурсов международного района морского дна за развивающимися странами, покажет время. Во всяком случае, в последние годы параллельно развитию идей «интернационализации Арктики», США проводят океанографические экспедиции в районе Чукотского поднятия, недалеко от хребта Менделеева, а также северной части моря Бофорта, с целью доказать, что Аляскинский континентальный шельф простирается на 600 миль от побережья.

Предполагается, что новая заявка на расширение ВГКШ в СЛО будет подготовлена не ранее 2012 г. Однако, совершенно неочевидно, что и она будет рассмотрена положительно. Связано это в том числе и с тем, что часть необходимых данных по батиметрии СЛО, сбор которых проходил в советские годы в целях и при непосредственном участии ВМФ СССР, являются секретными, а их передача автоматически сделает их открытыми. В этом контексте еще более неоднозначно выглядит сама инициатива отказа от секторального подхода. В погоне за предполагаемым увеличением площади континентального шельфа, которое может и не состояться, Россия рискует передать часть своего полярного сектора в пользу так называемого международного района морского дна. Кроме того, в случае полного отказа

⁹ Полярный сектор был обозначен Постановлением ЦИК СССР от 15.04.1926 «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане».

от секторального принципа Россия будет вынуждена производить отчисления и взносы в связи с разработкой континентального шельфа за пределами 200 морских миль.¹⁰

С международно-правовой точки зрения, не было никакой необходимости в определении ВГКШ до определения границ между шельфом России и другими арктическими государствами. Невозможно также создать международный район только со стороны России, необходима договоренность со всеми арктическими странами, что уже является невозможным, так как США не участвуют в Конвенции. Соответственно, вряд ли стратегическим интересам России отвечает создание в Арктике «международного района», предполагающее возможность остальным участникам Конвенции ООН 1982 г. осуществлять в нем экономическую деятельность.

Предполагается, что более правильным вариантом развития событий было бы разграничение арктического шельфа только между арктическими государствами, побережья которых выходят к СЛО. При этом обращение в Комиссию потребовалось бы только для делимитации шельфа между государствами имеющими «прилегающие» побережья (например, Россия – Норвегия, Россия – США), для государств с противоположными побережьями (например, Россия – Канада) такая делимитация может осуществляться на основе двухстороннего соглашения, то есть без участия Комиссии ООН и без создания международного района морского дна.¹¹

Таким образом, в долгосрочной перспективе Арктика будет продолжать оставаться как зоной международного сотрудничества, так и зоной столкновения межгосударственных интересов. Такая диалектика обусловлена многими причинами. С одной стороны, проблема сохранения уникальности окружающей среды Арктики является как никогда актуальной. Растет понимание важности той роли, которую играет Арктика в формировании климата в целом. С другой стороны, прогнозируемый ресурсный потенциал региона, хотя и может быть освоен лишь с появлением соответствующих технологий, уже сейчас привлекает внимание не только арктических государств. Споры относительно пространств и ресурсов будут лишь усиливаться.

Данные перспективы говорят о необходимости активизации государственного участия в любых политических, экономических и научных процессах, касающихся Арктического региона. С этой точки зрения включение вопроса по Арктике в повестку дня заседания Совета Безопасности, недавнее принятие «Основ политики Российской Федерации в Арктике на период 2020 г. и на более отдаленную перспективу» – шаги в верном направлении. Однако они должны быть подкреплены практическими мерами системного организационного характера. К ним относятся: поддержка и развитие СМП; возрождение ледокольного флота; активизация научных исследований различного профиля в Арктике; поддержание необходимой боеготовности Северного флота; социально-экономическое развитие северных регионов. Только комплексное решение этих задач позволит сохранить суверенитет России над Арктикой и обеспечит возможность использования богатого ресурсного потенциала региона.

¹⁰ Более подробно данная позиция отражена в Справке №2 к заседанию Научно-экспертного Совета Морской коллегии от 3.04.2008 (http://www.morskayakollegiya.ru/os/nauchno-ekspertn/protocol_NES/20080415155343-3271.doc).

¹¹ Там же.

*Гиголаев Г.Е.**

Международные морские конфликты и угрозы морской деятельности Российской Федерации

Процесс активизации различных отраслей морского хозяйства, который наблюдается во всем мире в последние годы, будет способствовать повышению уровня конфликтности в сфере использования пространств и ресурсов Мирового океана. Эта тенденция имеет объективные причины, среди которых можно выделить:

- рост мирового товарооборота и, как следствие, увеличение объема морских перевозок товаров (в качестве наиболее дешевого средства их перемещения на большие расстояния),

- увеличение потребностей населения планеты в продовольствии и вытекающую из этого активную добычу гидробионтов, ведущую подчас к повышенной эксплуатации ряда промысловых видов,

- исчерпание месторождений углеводородного сырья на суше, вследствие увеличения мирового энергопотребления, и как результат, поиск и активную разработку аналогичных месторождений на морском шельфе.

Помимо указанных выше источников конфликтов, связанных непосредственно с интенсификацией морской деятельности и имеющих ярко выраженную экономическую специфику можно выделить и иные факторы политического или политико-экономического свойства, влияющие на морскую деятельность и возникновение связанных с ней конфликтов. Это, прежде всего, стремление ряда высокоразвитых стран Запада, прежде всего, США, сохранить лидирующие позиции в мировой экономике и политике, а также бурный экономический рост и политическое усиление ряда новых индустриальных стран, в первую очередь, КНР и Индии. Обеспечение этих процессов в этом веке немислимо без активного использования ресурсов Мирового океана, поэтому указанные страны, несомненно, будут стремиться к получению доступа к упомянутым ресурсам на наиболее выгодных для себя условиях, что чревато ущемлением интересов остальных государств-морепользователей.

Все эти факторы ведут к обострению конкуренции между государствами, а также между транснациональными корпорациями (ТНК) за контроль над морскими пространствами и ресурсами Мирового океана. Данная конкуренция чревата возникновением новых и обострением уже существующих конфликтов, непосредственным участником которых может стать и Россия.

Зоны, в которых данные конфликты уже существуют или могут возникнуть в ближайшее время фактически совпадают с морскими границами России. На всех направлениях – Арктическом, Тихоокеанском, Атлантическом (Балтийское, Черное и Азовское моря), Каспийском – имеются спорные ситуации, касающиеся разграничения морских пространств или иных вопросов осуществления морской деятельности.

Борьба за мировые ресурсы, в которой участвуют промышленно развитые страны и быстрорастущие азиатские экономики, обостряется. При этом крупных перспективных развивающихся центров добычи углеводородов, кроме Ближнего Востока, на Земле всего два: арктический шельф (Норвегия, Россия, США, Канада) и Северо-восточная Сибирь (Россия). Поэтому в США зреет концепция, согласно которой американские компании должны присутствовать в российской арктической зоне и не допустить прихода туда европейских и азиатских конкурентов.¹ Принимая во внимание неоднократно выдвигавшиеся экспертами предположения о грядущем таянии арктических ледников, можно заключить, что в ближайшее время **Арктика** станет ареной ожесточенной политико-экономической борьбы. Во-первых, между государствами Арктического региона –

* Гиголаев Герман Ефимович – кандидат исторических наук, н.с. Института всеобщей истории РАН, с.н.с. ГНИУ СОПС РАН.

¹ США нацелились на Арктику // РБК. 2006, 16 января.

Россией, США, Норвегией, Канадой, Данией. Во-вторых, между государствами региона и другими акторами – активными потребителями углеводородов, такими, как страны Западной Европы, Индия, Япония и Китай, а также государствами, заинтересованными в разработке гидробионтов арктических морей. Кроме того, перспективы отступления границы полярных льдов открывают перед регионом огромные транспортные возможности. Речь, прежде всего, идет о Северном морском пути и т.н. Северо-западном проходе. Несомненно, что одни страны будут стремиться сохранить контроль над этими перспективными морскими путями, другие заполучить его, третьи – добиться интернационализации этих маршрутов, права свободного прохода и закрепить за ними статус международных вод.

Конфликты будущего обусловлены неизбежной и достаточно краткосрочной перспективой истощения запасов углеводородного сырья на суше, а также более отдаленной и неявной перспективой очищения арктических вод ото льда. Тем не менее, споры о разграничении морских пространств между государствами-морепользователями в Арктике уже существуют и имеют тенденцию к усилению.²

В качестве примеров можно привести противоречия между США и Канадой вокруг Северо-западного прохода, споры между Канадой и Данией (Гренландия) за остров Ханс, также относящиеся к проблеме контроля над Северо-западным проходом. Кроме того, стоит выделить непосредственно касающиеся России противоречия между Норвегией и рядом стран-участников Парижского договора 1920 г. относительно статуса вод вокруг архипелага Шпицберген, столкновение российских и норвежских интересов в так называемой «серой зоне» в Баренцевом море.

Причем важность проблем связанных со Шпицбергенем и «серой зоной» определяется возможностью возникновения прецедента пересмотра status-quo, непосредственно затрагивающего как незыблемость границ российских полярных владений, так и стратегических интересов России в западной части Арктики и Северной Атлантике. «Серая зона», образовалась в результате несоответствия между заявленной норвежцами границы своей исключительной экономической зоной (ИЭЗ) и границами полярных владений СССР согласно Постановлению Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 г. Рыболовство в ней осуществляется двумя сторонами совместно, но разработка шельфа зависит от урегулирования правового статуса этих акваторий. А данный вопрос остается отложенным с 1970-х годов. Поскольку норвежская интерпретация морской границы – по равноудаленной линии сильно отличалась от советской, проведенной в 1926 г. В 1978 г. стороны согласились временно применять в этой зоне согласованные единые правила рыболовства. С точки зрения Женевских конвенций по морскому праву 1958 г. позиция СССР более убедительна, поскольку проведение границы по равноудаленной линии подчинено «условию: «если иная линия границы не оправдывается особыми обстоятельствами».³ Проблема, связанная со Шпицбергенем, на прибрежные акватории и шельф которого Норвегия упорно пытается распространить нормы своего национального законодательства, в обход ограничений, которые были наложены Парижским договором, имеет тенденцию к усугублению. Свидетельством тому было ее относительно недавнее обострение в конце 2005 г., связанное с задержанием норвежскими властями российских и испанских рыбопромысловых судов и с историей траулера «Электрон». Пересмотр Парижского договора 1920 г. приведет к свертыванию российской хозяйственной активности на архипелаге, а также негативно скажется на трактовке вопросов разграничения российского и норвежского секторов в Баренцевом море и, соответственно осуществления российской морской деятельности в Баренцевом море и регионе Северной Атлантики. В дальнейшем это может серьезно ударить по военно-

² Противоречия из-за ресурсов крайнего севера обостряются // Российская бизнес-газета. 2007. Февраль.

³ См. Интервью А. Вылегжанина и В. Зиланова // Рыбные ресурсы. 2005, 29 декабря; Теория и практика морской деятельности. Вып.10. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. – М., 2006. С. 116.

стратегическим позициям России в регионе в связи с перспективой милитаризации архипелага и перекрытием российскому ВМФ выхода в Северную Атлантику.⁴

Наконец, следует отметить проблемы, связанные с определением границ российского шельфа в Северном Ледовитом океане, с возможностью пересмотра прежних границ российских (бывших советских) полярных владений. Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» касалось фактически не морей, а территорий, то есть не водных пространств и шельфа, а островов.⁵ В 1997 г. Россия ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. В связи с этим у ряда стран возник интерес к тем частям полярных владений СССР, которые остались за пределами предусмотренной Конвенцией 200-мильной зоны. В результате России пришлось вместо того, чтобы планомерно отстаивать секторальный подход, изыскивать новые способы для подтверждения прав на обладание значительной долей своих полярных владений (около 1,7 млн. км²). Проводятся экспедиции по обоснованию принадлежности хребта Ломоносова континентальному шельфу Российской Федерации – очередной этап данных исследований проводился в рамках Международного полярного года. Отказавшись от секторального подхода, Россия попала в политико-дипломатическую ловушку. Притязания России на продолжение шельфа оспариваются Канадой и Данией, которые считают хребет Ломоносова продолжением шельфа Канады и Гренландии соответственно.⁶ В этой связи также можно вспомнить выдвигавшиеся властями штата Аляска претензии на принадлежность США о. Врангеля и, соответственно, прибрежных морских районов. На этом политическом фоне странами Запада и, прежде всего, США, выдвигаются предложения по превращению Северного морского пути (СМП) в международную трассу. Речь идет о фактическом выведении ее из национальной юрисдикции Российской Федерации. Вместе с тем в политике Российского государства сделан особый акцент на разработку ресурсов Арктики и, соответственно, на обеспечение возрождения СМП.⁷

Таким образом, можно констатировать, что на арктическом направлении у России существуют противоречия с рядом государств по вопросам разграничения морских пространств и осуществления морской деятельности в целом. По мере исчерпания запасов углеводородного сырья, сокращения запасов водно-биологических ресурсов (ВБР) и изменения климата данные противоречия будут обостряться, а существующие или намечающиеся конфликтные ситуации – перерасти в политико-экономические и военно-политические конфликты.

В Балтийском регионе международно-политическая ситуация также складывается довольно неблагоприятно для России. На общем контексте формирования внешней политики Российской Федерации на европейском направлении сказываются политико-экономические и военно-политические противоречия между и странами НАТО и ЕС, связанные с резкой реакцией ряда натовских стран и, прежде всего, США, на российские действия в ходе нападения Грузии на Южную Осетию. Налагают негативный отпечаток также споры вокруг размещения элементов третьего позиционного района ПРО США в Восточной Европе. Эти тенденции не могут не сказаться на условиях развития морской деятельности России на Балтийском направлении. Большинство прибрежных стран являются членами НАТО и/или ЕС.

На участках побережья Балтийского моря, принадлежащих России (Финский и Калининградский заливы) находится давнее и мощное сосредоточение морского потен-

⁴ См.: Теория и практика морской деятельности. Вып.10. Шпицберген...С. 131–133.

⁵ См.: Барциц И. Российский арктический сектор: правовой статус. // Обозреватель – Observer. 2000. №12 (http://www.rau.su/observer/N12_00/12_15.htm).

⁶ Версия. 2006, 13 марта (<http://www.newsru.com/russia/13mar2006/artik.html>); Исследователи готовы «добавить» России северных владений // Известия. 2007, 7 мая.

⁷ См., например: Стенографический отчет о совместном заседании президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве РФ о развитии инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации. 2 мая 2007 г. (http://www.kremlin.ru/appears/2007/05/02/0040_type63378type63381_126705.shtml).

циала России. Здесь строятся наиболее современные отечественные порты Усть-Луга, Большой порт Санкт-Петербург, начинаются работы по строительству газопровода «Северный поток» (Североевропейский газопровод – СЕГ – Nord Stream). Все это означает, что Балтийское направление в ближайшей перспективе не потеряет своей важности для обеспечения безопасности и развития народного хозяйства России, а, напротив, будет укрепляться. Тем не менее, именно на этом направлении морская деятельность России, по указанным выше географическим и международно-политическим причинам, зависит и будет зависеть от внешних факторов.

В современных условиях развития глобализационных процессов и интенсификации морепользования особое внимание уделяется экологическому подходу.⁸ Основными протагонистами нынешней формы глобализационных процессов являются развитые страны Западной Европы и Северной Америки, декларирующие приверженность экологичному морепользованию. Через различные международные организации, в том числе и через законодательные меры ЕС, ими предпринимаются меры, часть которых является преимущественно не природоохранными, а экономическими дискриминационным действиями, затрагивающие, в том числе и российских субъектов, действующих в этой сфере. Подобные основания выдвигаются не только правительствами, но и «общественностью», а также различными экологическими организациями ряда европейских (прежде всего, восточно-европейских) стран, в частности, по поводу строительства СЕГ. Нарекания восточноевропейских экологов вызывает и строительство порта Усть-Луга. Поэтому, в случае дальнейшего обострения отношений между Россией и прибалтийскими странами, следует ожидать, что ряд государств региона (прежде всего Швеция, Польша и прибалтийские республики) будет продолжать препятствовать строительству газопровода «Северный поток».⁹ Также можно ожидать, что страны НАТО и ЕС могут поступить как Турция в Черноморских проливах. Под реалистичным или надуманным предлогом они могут ограничить движение транспортных судов, отправляющихся из российских портов, через Зундские проливы.

Для **Черноморского направления** характерны те же проблемы, что и для Атлантического направления морской деятельности России в целом. Значительная часть прибрежных государств (Турция, Румыния, Болгария) входит в НАТО, либо активно сотрудничает с Альянсом (Грузия, Украина). Россия не контролирует выходы из Черноморских проливов, при этом на Черноморском побережье России находится крупнейший отечественный нефтеналивной порт Новороссийск, в котором происходит загрузка танкеров нефтью для западных потребителей. На Новороссийск замыкается нефтепровод КТК (Каспийского трубопроводного консорциума).

Однако основной узел противоречий, чреватых конфликтами с участием России, связан с российско-украинскими отношениями. Внутреннее политическое положение на Украине уже несколько лет внушает серьезные опасения. При этом до сих пор не урегулированы вопросы размежевания морских пространств между двумя странами в Азовском и Черном морях и Керченском проливе, а также проблемы Черноморского флота (ЧФ) и Севастополя в качестве его базы. Стороны не изменили своего мнения. Украина по-прежнему хочет провести госграницу по административной границе между РСФСР и УССР (точнее границе 1941 г. между Крымской АССР и Краснодарским краем, входившими в состав РСФСР), Россия настаивает на придании Керченскому проливу статуса внутренних вод двух государств с совместным использованием. При этом Россия согласилась на разграничение в Азовском море, хотя прежде российская позиция в этом во-

⁸ Доклад о работе Открытого процесса неофициальных консультаций ООН по вопросам Мирового океана и морского права на его седьмом совещании (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/432/92/PDF/N0643292.pdf?OpenElement>).

⁹ В частности, государственные органы Швеции, Польши, Финляндии, Эстонии, Латвии и Литвы высказывались с разной степенью категоричности в пользу пересмотра маршрута строительства СЕГ, или, по крайней мере, проведения дополнительных экологических исследований по этому вопросу. См.: Независимая газета. 2007, 27 февраля; ИА REGNUM. 2007, 16 и 28 февраля; RBC daily. 2007, 20 февраля; Время новостей. 2007, 16 апреля.

просе была аналогична позиции по Керченскому проливу.¹⁰ Вопрос о делимитации российско-украинской морской границы важен не только потому, что на шельфе Черного и Азовского морей находятся значительные запасы углеводородов, но, в первую очередь, по причине тесной взаимосвязи с обеспечением безопасности южных регионов России, поскольку согласившись на украинский вариант размежевания, российская сторона теряет контроль над Керченским проливом. Появляется перспектива появления в Азовском море иностранных военных кораблей, в том числе, натовских.

Проблема российско-украинской границы тесно связана с вопросом о базировании Черноморского флота в Крыму. Украина настаивает на выводе флота к 2017 г. и не хочет рассматривать варианта продления срока пребывания частей российского ВМФ в Крыму после этого срока. Украинская сторона также неоднократно заявляла о намерении поднять арендную плату за эксплуатацию базы флота. Кроме того, украинские власти предпринимают другие шаги, ущемляющие интересы Черноморского флота. Среди них можно назвать такие действия, как попытка изъять из пользования ЧФ объекты навигационно-гидрографического обеспечения, стремление ограничить право на использование российской символики и т.д.¹¹ При этом совершенно очевидно, что последствия ухода Черноморского флота из Севастополя будут самыми негативными для России. Ситуация в черноморском регионе обострилась во второй половине 2008 г., когда августовские события Грузии вылились в настоящие боевые действия на море между российскими и грузинскими кораблями, а также привели к демонстративному визиту в Черное море группы кораблей государств НАТО и выдвигению Украиной новых односторонних требований по контролю за деятельностью ЧФ.¹²

После распада Советского Союза так и не был определен международно-правовой статус **Каспийского моря**. Особенность этого водоема состоит в том, что он не является частью Мирового океана и на него не распространяются положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Подходы пяти прибрежных государств (России, Ирана, Азербайджана, Казахстана и Туркмении) по вопросам разграничения дна, водных и воздушных пространств на протяжении 1990-х – начала 2000-х годов существенно различались. Расхождения сохраняются и поныне. Одни страны (Россия, Казахстан) настаивают на разделении дна при сохранении «общей воды», другие (например, Азербайджан) высказываются за разделение также водного и воздушного пространства на национальные сектора. Причем, если между вышеупомянутыми странами имеется определенный консенсус по принципам разделения дна (пропорционально, соответственно длине береговой линии), то Иран, например, настаивает на том, что море следует делить на национальные сектора поровну – по 20%. Данный подход дает Ирану очевидные преимущества в качестве приращения акваторий и участков дна, содержащих существенные запасы углеводородов.¹³ Сложность разрешения этих противоречий состоит в том, что за линиями, проведенными на карте, скрываются обширные нефтегазоносные участки каспийского дна, а также ценные запасы осетровых и других промысловых видов. При этом неурегулированность проблемы размежевания затрудняет не только разработку углеводородного сырья, но и контроль над эксплуатацией биоресурсов. Незаконный лов на Каспии достиг катастрофических размеров и угрожает существованию наиболее ценных видов.

Перечисленные проблемы осложняются также тем, что в ситуацию вмешиваются государства, не имеющие выхода к Каспийскому морю, но заинтересованные в использовании сырьевого потенциала, транзитных возможностей и стратегического положения

¹⁰ См.: *Время новостей*. 2007, 7 июня.

¹¹ См.: ИА «Росбалт». 2007, 5 июня; ИА Regnum. 2007, 5 июня; *Независимая газета*. 2007, 12 июня.

¹² См.: *Гиголаев Г.Е.* Российско-украинские территориальные споры в Азово-Черноморском регионе // *Конфликты экономических и политических интересов на постсоветском пространстве. Мировое развитие*. Выпуск 4 / Отв.ред. Ф.Г. Войтоловский и А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. С. 75–80.

¹³ См.: *Цыганок А.Д.* Геополитический бассейн // *Независимое военное обозрение*. 2007, 18 мая; <http://www.press-uz.info> – 8.05.2007.

Каспия. И снова речь, в первую очередь, идет о США и других странах Запада. Вполне вероятные варианты продвижения американской и натовской инфраструктуры в Закавказье – в Грузию, а затем и в Азербайджан¹⁴ дадут шанс США и их союзникам укрепиться в регионе, получить возможность контролировать источники энергоресурсов и пути их транспортировки. Это существенно может ударить по российским интересам в регионе. Помимо международно-политических и чисто военных угроз существуют также политико-экономические. В частности, стремление Запада свести к минимуму влияние России на добычу и транспортировку Каспийских и среднеазиатских углеводородов. В этом направлении следует рассматривать проекты строительства Транскавказского (или Транскаспийского) газопровода, или нефтепровода Набукко (Nabucco) в обход России.

Наконец, противостояние между Ираном и США, периодически переживающее стадии эскалации не может не касаться России и других прикаспийских стран. В случае перерастания противоречий в войну, американо-иранский конфликт на южном берегу Каспия, несомненно, скажется на ситуации в регионе в целом, в том числе и на данном направлении морской политики России. Причем оба потенциальных варианта разрешения ирано-американского конфликта могут иметь самые негативные последствия для деятельности России на Каспии. В случае теоретической военной победы США возможно появление в Иране марионеточного правительства, которое будет проводить американские интересы в плане получения контроля над ресурсами Каспия, и размещения американских баз. В случае, если США откажутся от военного решения или, проведя молниеносную воздушную кампанию, не решатся на открытие полномасштабных военных действий, возможна дальнейшая радикализация и маргинализация Ирана, который даже если не будет форсировать свою ядерную программу, в дальнейшем вполне может стать источником региональной дестабилизации. Сама угроза военных приготовлений США к столкновению с Ираном будет означать появление американских вооруженных сил в том числе и в прикаспийских государствах. Причем война может и не состояться, а базы останутся. Данное обстоятельство опасно не только самим фактом расширения присутствия США в регионе, но и тем, что поддержка США и наличие этих баз сделает прикаспийские государства потенциальными объектами атак радикальных исламистских террористов, что, разумеется, также не будет способствовать стабильности в регионе, находящемся у южных рубежей России.

На **Тихоокеанском направлении** можно выделить два основных политических конфликта, непосредственно затрагивающих Россию. Это территориальные притязания Японии на часть Курильских островов и последствия невыгодного для России разграничения в Беринговом море в результате подписания в 1990 г. советско-американского соглашения о линии разграничения морских пространств. Кроме того, стоит назвать косвенно затрагивающий российские интересы конфликт между Южной Кореей и Японией из-за острова Докдо и участка Японского моря.

Помимо этих противоречий существуют и другие, потенциально способные спровоцировать конфликт на межгосударственном уровне. Это, прежде всего, связано с интересом ряда стран региона (Японии, КНР, Кореи) к богатым гидробионтами российским акваториям Охотского и Японского морей. Рыбопромысловые суда этих и некоторых других стран постоянно нарушают российские границы и занимаются незаконным выловом водных биоресурсов (ВБР) в российских территориальных водах и ИЭЗ. Можно предполагать, что в условиях растущих потребностей человечества в ВБР и углеводородах российские дальневосточные акватории, шельф дальневосточных морей могут стать, как и в случае с Арктикой, объектами притязания иностранных государств. Кроме того, нельзя забывать о том, что в случае дальнейшего бурного развития Китая объектом сначала его хозяйственного проникновения (этот процесс уже идет), а затем и политической экспансии, прежде всего, станут приграничные российские регионы, в том чис-

¹⁴ В пользу подобного варианта развития событий говорит активное сотрудничество Грузии с США и НАТО, а также, например, такой факт, как переход ряда частей азербайджанской армии на натовские стандарты. См.: Независимая газета. 2006, 1 декабря.

ле Приморье, а это напрямую коснется осуществления отечественной морской деятельности на Тихоокеанском направлении.

Как реагировать России на обострение ситуации вдоль своих морских границ? Известно, что стремление к бесконфликтности в международных отношениях, как и во многих других сферах жизни общества, бесперспективно. Человеческим взаимоотношениям на любом уровне – от индивидуального до межгосударственного – свойственны противоречия, которые материализуются в конфликтные ситуации. Их обострение ведет к конфликту. Соответственно, основной задачей лиц, принимающих решения в сфере морской политики, как и государственной политики в целом, является не попытка избежать конфликта или предотвратить его, а эффективное управление конфликтом, удержание в допустимых рамках, предупреждение разрастания конфликта до уровня, когда его разрешение будет сопряжено с чрезмерными затратами и потерями.

Применительно к международно-политическим конфликтам и спорам, перечисленным выше, можно отметить, что одни из них наметились сравнительно недавно, другие могут быть названы потенциальными, третьи, наоборот, являются долговременными спорами. При этом ни один из них пока не вступил в острую фазу. Их дальнейшее развитие, чреватое угрозами безопасности российской морской деятельности и государства в целом, зависит от политики, проводимой Россией, от состояния ее морского военного и экономического потенциала.

Чем сильнее будет становиться Российская Федерация в политической, экономической, военной и других сферах, тем более выгодной станет ее позиция в многочисленных спорах, возникающих по периметру ее морских границ. Возможно, многие конфликты, вызванные стремлением иностранных держав проникнуть в акватории, являвшиеся на протяжении длительного периода времени зоной российских интересов и влияния, удастся предупредить, погасить на ранней стадии. Разумеется, предупреждение конфликтов, а также сведение возможного ущерба от них к минимуму на ранней стадии является оптимальным путем их разрешения. Более того, если позиция России будет достаточно жесткой и ее соседи столкнутся с ситуацией, когда возможный ущерб от конфронтации превысит потенциальные выгоды, некоторые претензии будут сняты и конфликтная ситуация может разрешиться сама собой.

В последние два десятилетия международные условия осуществления морской деятельности стали гораздо менее благоприятными для России, чем это было во времена СССР. И одной из важнейших составляющих этого ухудшения является общее ослабление России, падение ее удельного веса в международных отношениях и, конечно, сильнейшее ослабление ее морского потенциала по сравнению с советским периодом. Одним из важнейших компонентов морской мощи страны является ее военно-морской потенциал. Поддержание военной составляющей морского потенциала страны на должном уровне, несомненно, будет способствовать успешному для страны разрешению многих конфликтов и споров в сфере освоения пространств и ресурсов Мирового океана. Несомненно, что наряду с модернизацией морской составляющей ядерной триады необходимо планомерное наращивание Морских сил общего назначения (МСОН), причем как подводной, так и надводной их компоненты. В противном случае давать рекомендации по управлению международными конфликтами можно, но в условиях наличия всего одного политического козыря (да и то не самого сильного) – статуса одного из крупнейших поставщиков углеводородного сырья – позиция России будет изначально слабой.

Представление о наличии сильного ВМФ как одного из инструментов разрешения международных споров и конфликтов отнюдь не является данью милитаризму или стремлением оправдать возможную гонку вооружений. Примеры, связанных с осуществлением морской деятельности, международных конфликтов XX в. убедительно свидетельствуют о высокой эффективности этого инструмента не только как силового, но и как политического рычага.

Разумеется, прямое противостояние российских и американских кораблей и судов как осенью 1962 г., во время Карибского кризиса, представляется опасным и совершен-

но излишним, поскольку приведенный пример относится к эпохе холодной войны и в той ситуации данное столкновение было чревато обменом ядерными ударами. Это, безусловно, является неприемлемой ценой при разрешении любого морского хозяйственного и политического спора. Однако демонстрация военного, в том числе военно-морского потенциала в более ограниченных масштабах и в частных ситуациях не являлась и не является чем-то чрезвычайным или агрессивным, и порой может приносить политическую и экономическую пользу. Можно привести немало примеров участия ВМС в отстаивании с разной степенью успеха интересов своих рыбаков во время так называемых «рыбных войн». Это и сопровождение траулеров в спорной зоне, присутствие боевых кораблей в районе конфликта, даже просто угроза направить корабли ВМС в зону конфликта.¹⁵

В новейшей истории Иран в 2001 г., направив в район спорного нефтяного блока Араз – Алов – Шарг на Каспии свои боевые самолеты, заставил Азербайджан прекратить разработку углеводородов.¹⁶ Можно также привести решение канадского правительства разместить вооруженные ледоколы в районе Северо-западного прохода, который Канада считает своими территориальными водами, а США оспаривают это право. Есть немало других примеров демонстрации военной силы для защиты своих интересов в морской хозяйственной деятельности. Вопрос только в том, чтобы не зайти слишком далеко в этой силовой демонстрации.

Помимо вышеприведенных, условно «силовых» методов разрешения международных конфликтов и споров, касающихся осуществления морской деятельности, можно привести примеры, связанные, прежде всего, с обращением к международному праву и с привлечением в качестве арбитров в потенциальном конфликте компетентных международных организаций и их структур. Для разрешения международных споров, в том числе, конфликтных ситуаций по вопросу использования пространств и ресурсов Мирового океана, в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. существуют соответствующие процедуры и институты. Участники конфликта могут обратиться к трем судебным органам: в Международный трибунал ООН по морскому праву, в Международный суд ООН, либо прибегнуть к процедуре общего или специального арбитража.¹⁷ Следует отметить, что даже в этом случае помимо чисто правовых мер для успешного разрешения конфликта требуются иные, прежде всего, дипломатические методы.

Например, в ситуации, сложившейся вокруг архипелага Шпицберген и прилегающих морских районов, Россия могла бы действовать более эффективно, если бы ей удалось скоординировать свои усилия по предотвращению пересмотра норвежской стороной статуса архипелага и прибрежных районов, с аналогичными усилиями других стран, чью хозяйственную деятельность напрямую затрагивает норвежская политика в данном вопросе. Аналогичным образом следует поступать и в других спорных вопросах в тех случаях, когда у России есть сторонники, связанные с ней общностью интересов. Такой подход применим, прежде всего, к вопросу о статусе Каспийского моря. Теоретически подобный альянс был бы возможен между Россией и Канадой в случае если бы Россия прибегла к модернизированному секторальному подходу (в отличие от того, который нашел свое выражение в постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. и касался только территорий, но не акваторий в Арктике) в отстаивании своих прав на арктические пространства.

¹⁵ См.: Рыбные войны // Рыбные ресурсы. 2005, 10 ноября.

¹⁶ <http://www.press-uz.info> – 8.05.2007.

¹⁷ Более подробно см.: *Вылегжанин А.Н.* Решения Международного суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. – М., 2004. – 224 с.; *Treves T.* What have the United Nations Convention and the International Tribunal for the Law of the Sea to offer as regards Maritime Delimitations Disputes? // *Maritime Delimitation* / Ed. by R. Lagoni and D. Vignes. – Leiden, Boston, 2006. P. 63–78.

*Громогласова Е.С.**
Транспортный диалог России и ЕС

Транспортный диалог между Россией и Евросоюзом относится к числу секторальных диалогов, с помощью которых оба партнера планируют строить Общее европейское экономическое пространство.¹ Создание этого общего пространства подразумевает полномасштабное развитие «открытого и интегрированного рынка между Россией и ЕС».² Фактически, имеется в виду установление некоего нового, общего для России и ЕС, двустороннего международного режима. Открытие рынка требует согласия сторон о принципах и нормах регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, наличия общего свода правил и процедур их выработки. Возникает закономерный вопрос о том, в какой мере реалии сотрудничества в транспортной сфере соответствуют этим амбициозным целям. Для оценки эффективности дорожных карт и секторальных диалогов как инструмента их реализации необходимо рассмотреть результаты, достигнутые в рамках запущенных диалогов. Транспортный диалог может служить одним из примеров подобного секторального взаимодействия. Его анализ позволит выяснить, насколько эта форма сотрудничества продвинула обе стороны на пути выработки общего видения развития рынка транспортных услуг и его регулирования.

В этой связи стоит отметить, что согласованная в 2003 г. на саммите Россия–ЕС в Риме концепция четырех общих пространств не является юридически обязывающим документом. И исполнение «дорожных карт», которые представляют собой план развертывания общих пространств, зависит от доброй воли подписавших их сторон. Таким образом, правовой фундамент текущих отношений Россия–ЕС образует именно Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 1994 г. Необязательный с юридической точки зрения характер «дорожных карт» позволяет предположить, что секторальные диалоги представляют собой своего рода «мягкий» (по аналогии с концепцией «мягкой силы») инструмент создания двустороннего режима. Сам формат диалога поощряет обмен информацией, опытом, взаимное обучение. Это добровольное, подкрепленное общей заинтересованностью, взаимодействие.

Основания для подобной точки зрения заложены в документах, учреждающих Транспортный диалог. Он был запущен в октябре 2005 г. в Брюсселе министром транспорта РФ И.Е. Левитиным и заместителем председателя Европейской комиссии Ж. Барро. Подписанный ими документ «Общие принципы, цели и структура Диалога Россия–ЕС в сфере транспорта и инфраструктуры»³ не является обязывающим стороны соглашением. Тем не менее, в нем обговариваются концептуальные и институциональные рамки «диалогового» сотрудничества. Так, Транспортный диалог основан на следующих принципах: 1) он «должен способствовать гармонизации и взаимному дополнению стратегий развития транспортной инфраструктуры России и ЕС»; 2) «усилению взаимопонимания по вопросам действующего и разрабатываемого законодательства»; 3) он «ведется по вопросам, представляющим взаимный интерес»⁴. В этом учредительном документе были отражены и цели Транспортного диалога. Среди них: 1) обмен мнениями, касающимися выработки транспортной политики в России и ЕС; 2) повышение совместимости, и, где это возможно и целесообразно – гармонизации технических пра-

* Громогласова Елизавета Сергеевна – кандидат политических наук, м.н.с. Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН.

¹ Этот Диалог был предусмотрен в «дорожной карте» по формированию Общего экономического пространства Россия–ЕС. Дорожная карта была подписана на двустороннем саммите Россия–ЕС 10 мая 2005 г. в Москве.

² «Дорожная карта» по Общему экономическому пространству. Встреча на высшем уровне Россия – Европейский союз. Москва, 10 мая 2005. См. официальный сайт Президента РФ (<http://www.kremlin.ru/events/articles/2005/05/87950/152811.shtml>).

³ См. сайт Министерства транспорта РФ в подразделе «Россия–ЕС» раздела «Международное сотрудничество» (<http://www.mintrans.ru/>).

⁴ Там же.

вил и норм; 3) гармонизация позиций России и ЕС по вопросам, рассматриваемым в рамках международных организаций.⁵

Как видно из этого перечня, Транспортный диалог служит, скорее, формированию некоего общего для ведущих его сторон видения проблем. Следовательно, секторальные диалоги – это инструменты, используемые на ранней стадии формирования или трансформации двусторонних режимов. Они предоставляют участникам платформу поиска компромисса на «низовом», административно-экспертном, а не политическом уровне. Об этом говорит и институциональная структура секторальных диалогов, в данном случае Транспортного. Ее ядро образуют специально созданные рабочие группы. У каждой рабочей группы есть свой план и административная структура, а также два контактных лица, назначаемых из числа сотрудников Министерства транспорта РФ и Генерального директората по энергетике и транспорту Комиссии.

На сегодняшний день существуют следующие рабочие группы: 1) Рабочая группа по транспортной стратегии, инфраструктуре и государственно-частному партнерству; 2) Рабочая группа по безопасности на транспорте; 3) Рабочая группа по воздушному транспорту; 4) Рабочая группа по морскому, речному и внутреннему водному транспорту; 5) Рабочая группа по автомобильному и железнодорожному транспорту. Политическое руководство деятельностью Рабочих групп Диалога осуществляется в рамках Постоянного совета партнерства на уровне министров транспорта России и государств-членов ЕС, а также члена Комиссии, курирующего транспортную политику. Наряду с этим, текущий контроль деятельности рабочих групп осуществляется министром транспорта РФ и членом Европейской комиссии. На их координационных встречах задается общее направление работы Транспортного диалога.

Создание режима, выгодного для обоих участников – довольно сложная и масштабная задача. Особенно, если одной из сторон выступает такое политическое образование, как ЕС. Транспортный диалог не такой безбидный инструмент, как это может показаться на первый взгляд. В рамках этого Диалога речь идет о согласовании позиций, формулировании подходов к регулированию сектора, апробации норм и стандартов, которые затем станут полностью или частично вводиться Правительством РФ и будут обязательными для хозяйствующих субъектов. В конечном итоге этот процесс, так или иначе, затронет и интересы широких групп населения, прежде всего потребителей. В таком ракурсе Транспортный диалог – это инструмент создания Общего пространства, который требует бдительности от его участников. В условиях формирования режима каждая сторона переговоров стремится к закреплению более выгодных для нее положений, стараясь представить их в качестве взаимовыгодных.

С точки зрения взаимности учета интересов деятельность в рамках каждой из Рабочих групп Транспортного диалога сопряжена со своими острыми моментами, своего рода «подводными камнями». С этим связана различная интенсивность и результативность каждой из Рабочих групп Диалога. Неравномерность развития сотрудничества в рамках Рабочих групп признают и сами участники Диалога. Так, на встрече с заместителем председателя Европейской комиссии А. Тайани министр транспорта РФ И.Е. Левитин отметил, что «в различных Рабочих группах прогресс пока достигнут на разном уровне, и сегодня необходимо придать импульс работе тех групп, которые пока не в полной мере используют свой потенциал».⁶

Одна из наиболее успешных групп с точки зрения результативности – это Рабочая группа по транспортным стратегиям, инфраструктуре и государственно-частному партнерству. Среди целей этой Рабочей группы содействие сотрудничеству: 1) по исполнению рекомендаций доклада Группы Л. де Паласио⁷; 2) по развитию государственно-частного партнерства.

⁵ Там же.

⁶ См. архив раздела новости сайта Министерства транспорта РФ, февраль 2008 г. (<http://www.mintrans.ru>).

⁷ В 2004 г., согласно решению Комиссии, была создана Группа высокого уровня для выработки рекомендаций, касающихся оптимальных ответов на транспортный вызов для европейского континента.

Доклад Группы Л. де Паласио идентифицировал пять основных транснациональных осей, соединяющих Евросоюз с его соседями.⁸ Среди них две напрямую касаются России. Во-первых, Северная ось, которая спроектирована для улучшения транспортного сообщения между Россией, Беларуссией, Норвегией, Финляндией, Швецией, Эстонией, Латвией, Литвой, Польшей и Германией. Во-вторых, так называемые «Морские автостреды», которые создаются для оптимизации транспортного сообщения в акваториях Балтийского, Баренцева, Средиземного, Черного и Каспийского морей, Атлантического океана.

В текущий момент получены конкретные результаты в работе над созданием Северной оси. Успешно реализуются проекты государственно-частного партнерства в железнодорожной сфере. Так, железнодорожные компании России, Польши, Беларуссии и Германии реализуют проект по организации скоростного пассажирского железнодорожного сообщения Москва – Минск – Варшава – Берлин.⁹ Главной целью проекта является повышение привлекательности перевозок на этом маршруте путем значительного сокращения времени следования и улучшения стандарта используемого подвижного состава. В ходе развития Северной оси осуществляется интенсивная кооперация между ОАО «РЖД» и концерном «Сименс АГ». Обсуждаемые на встречах Рабочей группы проекты государственно-частного партнерства затем закрепляются на политическом уровне. Так, проект стоимостью в 6 млн. евро был включен в Программу действий 2007 г. Инструмента партнерства Европейской политики соседства. Проект финансируется в равной мере Комиссией и Российской Федерацией.¹⁰ Кроме того, в Рабочей группе по транспортным стратегиям, инфраструктуре и государственно-частному партнерству выработываются подходы к решению институциональных вопросов, возникающих в ходе строительства Северной оси и «Морских автостред».¹¹

Но не все Рабочие группы являют собой пример такого «безоблачного сотрудничества». ЕС и Россия являются друг для друга сложными партнерами. В то время как Российская Федерация последовательно выступает за согласование позиций в рамках международных организаций, ЕС стремится распространить применение выработанных им норм на Россию. В этом выражается двойственность внешнеполитической стратегии Евросоюза. С одной стороны, ЕС действует как глобальный политический субъект, соревнующийся с государствами. Например, в одном из официальных документов Евросоюза сказано, что «ЕС продвигает свои ценности и интересы, действуя одновременно, и как континентальная держава (continental power), и как глобальный экономический и политический игрок».¹² С другой стороны, ЕС стал новым источником и институтом регионального политико-экономического регулирования. Эта функция роднит Евросоюз с классическими международными организациями. ЕС создает и поддерживает региональные наднациональные режимы регулирования, которые конкурируют с режимами, устанавливаемыми международными организациями.

Такая специфическая «гибкость» Евросоюза как стороны Транспортного диалога проявляется при согласовании подходов в области транспортной безопасности. Решение вопросов, связанных с укреплением безопасности различных видов транспорта, но-

Группа включала представителей 27 государств-членов ЕС, 26 соседних государств, Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития. Работой Группы руководила вице-председатель Европейской комиссии Л. де Паласио.

⁸ См.: Networks for Peace and Development. Extension of the Major Trans-European Transport Axes to the Neighboring Countries and Regions / Report from the High Level Group chaired by L. de Palacio. November 2005. P. 1 (http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/doc/2005_12_07_ten_t_final_report_en.pdf).

⁹ См. информацию о заседании IX российско-польского Постоянного комитета по транспорту, июль 2008 г. (архив раздела новости сайта Министерства транспорта РФ – <http://www.mintrans.ru>).

¹⁰ См.: EU-Russia Common Spaces Progress Report 2007 prepared by European Commission services. March 2008. P. 19 (http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commons_spaces_prog_report2007.pdf).

¹¹ Ibid. P. 20.

¹² См.: European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007–2013 (http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/rsp/07_13_en.pdf).

сит комплексный характер. И хотя в институциональной структуре Транспортного диалога есть отдельная Рабочая группа по безопасности на транспорте, тем не менее, данная тема обсуждается и в рамках других рабочих групп: по воздушному транспорту; по морскому, речному и внутреннему водному транспорту; по автомобильному и железнодорожному транспорту.

Важно иметь в виду, что Россия является активным членом международных организаций и режимов, в рамках которых решаются задачи повышения безопасности на транспорте. Если говорить о морском транспорте, то уместно назвать Международную морскую организацию (ИМО) и Парижский меморандум о взаимопонимании по контролю судов государством порта.¹³ Основные направления регуляционной деятельности ИМО как раз включают в себя обеспечение технической, экологической безопасности мореплавания, предотвращение угрозы террористических актов, пиратства.

На этом «тесном» международном и региональном фоне ЕС, тем не менее, проводит обширную политику внедрения и распространения собственных стандартов безопасности мореплавания. Так, Евросоюз учредил Европейское агентство морской безопасности (European Maritime Safety Agency, EMSA)¹⁴, часть функций которого дублирует функции ИМО, а часть – структура Парижского меморандума о понимании. Например, на Европейское агентство морской безопасности была возложена техническая ответственность за мониторинг контроля судов государством порта на уровне ЕС. Процедуры мониторинга включают в себя оценку функционирования инспекционных портовых систем, установленных государствами-членами ЕС, проведение всестороннего анализа статистических данных, связанных с судовой деятельностью в портах ЕС, а также по отдельным судовым инспекциям. Соответственно, Европейское агентство морской безопасности выполняет ряд «поддерживающих» задач для обеспечения общей эффективности системы портового контроля судов государствами ЕС. В этой связи Россия на встречах Рабочей группы по морскому, речному и внутреннему водному транспорту неоднократно ставила вопрос о равноправном партнерстве между ЕС и третьими государствами в рамках Парижского меморандума.

Сходные расхождения в позициях сторон Транспортного диалога можно наблюдать и в сфере воздушного транспорта. В своем докладе о развитии Транспортного диалога заместитель министра транспорта С. Аристов особо подчеркивает важность принятия двусторонних мер с целью гармонизации норм безопасности в сфере авиации с требованиями Международной организации гражданской авиации (ИКАО).¹⁵ Российская Федерация успешно и активно работает в рамках этой организации. Так, в 2008 г. инспекторы ИКАО провели в России контрольную проверку исполнения мер по обеспечению авиационной безопасности. В целом аудиторами ИКАО была дана положительная оценка уровня авиационной безопасности в Российской Федерации.

В то же самое время Евросоюз ужесточает собственные стандарты безопасности с помощью Европейского агентства авиационной безопасности (European Aviation Safety Agency, EASA).¹⁶ Сфера компетенции Агентства постепенно расширяется за счет делегирования ему Комиссией некоторых исполнительных функций. В настоящее время Агентство выдает свидетельства о пригодности к полетам воздушных судов, лицензирует летный экипаж, инспектирует безопасность аэропортов. В Евросоюзе существуют гармонизированные правила безопасности во всех аэропортах, расположенных на его территории. Комиссия проводит проверки выполнения этих правил, чтобы обеспечить высокие стандарты безопасности в каждом из них. Если обнаруживаются признаки того,

¹³ Парижский меморандум – это региональное соглашение по контролю за иностранными судами со стороны государства порта между морскими администрациями 27 государств. Из них 22 являются членами Евросоюза. Кроме них в Парижском меморандуме участвуют Канада, Хорватия, Исландия, Норвегия и РФ. См. официальный сайт Парижского меморандума (<http://www.parismou.org>).

¹⁴ См. официальный сайт Агентства (<http://www.emsa.europa.eu>).

¹⁵ Повышение безопасности гражданской авиации является одной из стратегических целей ИКАО. (См.: http://www.icao.int/icao/en/strategic_objectives.htm).

¹⁶ Подробнее о нем см.: <http://www.easa.europa.eu>

что какая-либо авиалиния (из государства-члена ЕС либо иностранная) не в состоянии работать с соблюдением минимальных требований безопасности, Комиссия может ввести ограничения для этой авиакомпании по доступу на рынок авиационных услуг ЕС, в особенности наложить запрет на полеты в государства-члены ЕС или из них. На неправомерность подобных действий обращают внимание некоторые эксперты.¹⁷

В этой связи характерно, что одним из результатов деятельности Рабочей группы по воздушному транспорту стало ужесточение требований безопасности для российских перевозчиков, в том числе и в виду озабоченности Комиссии и ряда государств-членов Евросоюза. В январе и июне 2007 г. российские власти запретили к полету над территорией ЕС воздушные суда ряда российских операторов, и ввели ограничительные меры в отношении других. Последние могут летать в государства-члены Евросоюза. Но они должны быть оснащены особым оборудованием. Меры по исправлению недостатков подвергаются мониторингу и инспектированию с российской стороны и со стороны ЕС.¹⁸

Безопасность различных видов транспорта – это вопрос, который носит не столько экономический, сколько социально-политический характер. Угрозы, возникающие при использовании транспортных средств, могут быть различного рода. Это и риск совершения террористических актов, и причинения ущерба природе. Усилия по повышению безопасности транспорта направлены на минимизацию рисков для человека и окружающей его среды. Каждый вид транспорта обладает своей спецификой. Обеспечение безопасности на автодорогах требует иных подходов, нежели повышение надежности гражданской авиации. Угрозы часто носят и техногенный характер. Кроме того, ключевой причиной аварий и катастроф может быть и «человеческий» фактор. Поэтому при рассмотрении вопросов безопасности речь идет не просто о взаимном открытии рынков между Россией и ЕС. Обеспечение безопасности – это вопрос, относящийся к сфере не только социальной, но зачастую и «высокой» внешней политики государства.

Таким образом, процесс построения Общего экономического пространства между Россией и ЕС имеет не только сугубо экономический характер. Решение задачи минимизации рисков и повышения безопасности требует определения источника угрозы и ее характера. Затем необходима разработка концепции, ее согласование и обсуждение. Например, ужесточение технических природоохранных требований к воздушным судам, которое характерно для политики ЕС, является логическим следствием предположения о том, что процесс изменения климата имеет антропогенные причины. Как правило, и в других сферах меры по повышению безопасности основываются на недоказуемых, согласованных, договорных положениях. У России и ЕС совпадают взгляды на проблему изменения климата. Обе стороны подписали Киотский протокол. Но это отнюдь не значит, что другие аспекты политики ЕС по повышению безопасности и, следовательно, качества услуг, а в конечном итоге качества жизни населения, не требуют предварительного согласования с участием России.

Несмотря на то, что Евросоюз придерживается стратегии навязывания своих норм в Транспортном диалоге с Российской Федерацией, это не мешает ему апеллировать к международным договоренностям, когда речь идет о защите собственных интересов. Характерным примером является двустороннее обсуждение проблемы модернизации системы транссибирских перелетов. Это самый непростой сюжет двустороннего сотрудничества в сфере транспорта. С момента запуска Транспортного диалога его Рабочая группа по воздушному транспорту стала площадкой для прямых переговоров между представителями России и Евросоюза по решению проблемы сборов за пролеты воздушных судов иностранных компаний над российской территорией в азиатском на-

¹⁷ См.: *Бордунов В., Елисейев Б., Капустин А.* Проверки ЕС иностранных самолетов на стоянках противоречат международному праву // *Авиатранспортное обозрение*. 2008. № 86 (январь–февраль).

¹⁸ Согласно официальной информации Министерства транспорта РФ, 24 апреля 2008 г. между Федеральным агентством воздушного транспорта РФ и Европейской комиссией было подписано совместное соглашение о снятии операционных ограничений для полетов в ЕС, действующих с 2007 г. в отношении 13 российских авиакомпаний.

правлении. Согласно позиции ЕС¹⁹, взимание сборов противоречит международным договоренностям – Чикагской конвенции.²⁰ Примечательно, что сам ЕС в лице Комиссии не является стороной-подписантом Конвенции и членом ИКАО.

Благодаря деятельности Рабочей группы по воздушному транспорту на встрече между вице-президентом Комиссии Ж. Барро и министром транспорта РФ И. Левитиным 24 ноября 2006 г. было парафировано соглашение о сборах за транссибирские перелеты – так называемые «Согласованные принципы модернизации существующей системы использования транссибирского маршрута». Европейская сторона интерпретирует «Согласованные принципы» как документ, утверждающий отмену платежей за перелет к 2013 г., и определяющий условия переходного периода 2007–2013 гг. В настоящий момент Евросоюз упрекает Россию в том, что она до сих пор не подписала «Согласованные принципы». Более того, европейская сторона рассматривает исполнение «Согласованных принципов» как предпосылку развития кооперации между Россией и ЕС в сфере авиации. Согласно позиции ЕС, вопрос о плате за транссибирские перелеты должен быть решен до вступления России во ВТО.

По-другому выглядит проблема транссибирских перелетов из Москвы. Как пояснил министр И.Е. Левитин, «платеж состоит из "коммерческой части", на размер которой государство влиять не может (пролет формально регулируется коммерческим соглашением "Аэрофлота" с соответствующей иностранной авиакомпанией), и платы за посадку в Москве (которая физически не выполняется)».²¹ Только тарифы на взлет и посадку регулируются в России государством. Российская сторона склонна вести речь о снижении сбора, регулируемого государством, а не всех платежей вообще. Заместитель министра транспорта РФ С.А. Аристов подчеркивает, что урегулирование проблемы транссибирских маршрутов должно основываться «на положениях межправительственных двусторонних соглашений о воздушном сообщении», а также на «отдельных договоренностях авиационных властей России и государств-членов ЕС».²²

Позиции партнеров по вопросу транссибирских перелетов значительно расходятся. И каждый из них выработал собственную стратегию отстаивания интересов. Например, Российская Федерация проводит активную разъяснительную работу в рамках международных отраслевых организаций, стремясь заручиться их поддержкой. Так, 31 октября 2005 г. в Цюрихе прошли переговоры министра транспорта И.Е. Левитина с руководством Международной ассоциации авиаперевозчиков (International Air Transport Association, IATA). Согласно информации Министерства транспорта РФ, основной темой переговоров на встрече «стала возможность поддержки ИАТА позиций Российской Федерации в вопросе об увеличении ставок и сборов за аэронавигационное обслуживание (АНО) в воздушном пространстве России».²³ В ходе встречи министр И.Е. Левитин уведомил представителей ИАТА о том, «что в рамках консультаций с Евросоюзом по транссибирским пролетам Россия намерена поднять вопрос об увеличении тарифов АНО, которые сегодня в 2–2,5 раза ниже, чем в ведущих европейских странах. Речь идет о последовательном, в течение нескольких лет, повышении ставок в разумных пределах».²⁴

¹⁹ См. обзор двусторонних отношений Россия–ЕС в сфере авиации, опубликованный Комиссией на своем информационном портале (http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/russia_en.htm).

²⁰ Чикагская конвенция – Международная конвенция о гражданской авиации была подписана 7 декабря 1944 г. в Чикаго 52 государствами. СССР присоединился к ней в 1970 г. Конвенция устанавливает основные принципы работы гражданской авиации, в первую очередь, правила пролета над территорией государства-участника Конвенции.

²¹ Цит. по: Кукушкин М. Россия сдала 10% Сибири // Время новостей. 2006, 27 ноября (№ 218).

²² Аристов С.А. Поступательное развитие Транспортного диалога Россия–ЕС // Выступление на встрече с представителями Ассоциации Европейского бизнеса в России и Международного союза автомобильного транспорта. 22.06.2006. (размещено в архиве новостного раздела официального сайта Министерства транспорта РФ).

²³ Архив раздела новости сайта Министерства транспорта РФ, октябрь 2005 г. (<http://www.mintrans.ru>).

²⁴ Там же.

Очевидно, что «Согласованные принципы» вряд ли станут рабочим документом и продвинуто сотрудничество между Россией и Евросоюзом. Поэтому Российская Федерация не забывает о развитии двустороннего сотрудничества с государствами-членами ЕС. Союз, в свою очередь, как субъект, стремится исключить эту возможность. Как полагает Комиссия, должны быть выработаны единые правовые рамки регулирования отношений в сфере гражданской авиации на уровне ЕС–Россия.²⁵ Это мотивируется необходимостью привести двусторонние соглашения в соответствие с правом Сообщества. В Сообщении Комиссии указывается, что «в соответствии с прецедентным правом и согласно решениям Европейского суда, существующие двусторонние соглашения в сфере гражданской авиации между государствами-членами и Россией должны быть приведены в соответствие с правом Сообщества».²⁶

ЕС проводит политику последовательного замещения международного и двустороннего регулирования своим собственным. Оптимальным для Евросоюза сценарием развития общих с Россией пространств была бы адаптация Россией выработанных в ходе европейской интеграции норм. Этот сценарий навязанного развития подкрепляется простым аргументом – семеро одного не ждут. В таком случае практическая реализация концепции общих пространств наталкивается на значительные трудности. Если ЕС является чем-то вроде «квази-государства», то при формировании общих пространств между ним и Россией, все нормативные и институциональные параметры этих новых пространств должны совместно обговариваться представителями сторон. Образующийся в итоге режим является двусторонним и выработанным на равноправной основе. Если же Евросоюз – это региональная организация, пусть и наднациональная, то параметры общих пространств должны вырабатываться на основе компромисса между всеми государствами-членами, а также Россией. В первом случае выработки двустороннего режима на равноправной основе Евросоюз может столкнуться с необходимостью корректировки собственного свода норм. Второй вариант участия России в выработке внутренней политики ЕС также маловероятен.

Тем не менее, секторальные диалоги приносят конкретные плоды. Например, важным итогом Транспортного диалога в целом стало достижение договоренности о сокращении автомобильных пробок на пунктах пересечения границы между Россией и государствами-членами Евросоюза. Был предпринят целый ряд шагов по реализации договоренности. Усилилось сотрудничество Рабочих групп Транспортного, а также Таможенного диалога Россия–ЕС. Был запущен пилотный проект по электронному обмену информацией между таможенными службами. Договоренности касались также упрощения российских процедур пересечения границы, обновления приграничных инфраструктурных объектов.

²⁵ См.: A Framework for Developing Relations with the Russian Federation in the Field of Air Transport // Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels. 2005. 14.03. COM (2005) 77 final. P. 7.

²⁶ Ibid.

Эволюция подходов ЕС в сфере безопасности и интересы России

Для выработки внешней политики России на европейском направлении большое значение имеет знание эволюции подходов ЕС в сфере обеспечения безопасности. Эти подходы воплощаются в деятельности институтов и методах создания и реформирования общей внешней и оборонной политики ЕС. Отношения Российской Федерации с ЕС интуитивно строятся на признании факта «отличности» европейской стратегической культуры от идеологических и политико-культурных основ внешней политики США.¹ Из этого же часто исходят эксперты, анализирующие роль ЕС в мире и «европейской политике» России.² Такое различие в принципе возможно, но это посыл игнорирует сложный характер причин и исторических обстоятельств, персональных и структурных, возникновения данных различий.

В литературе сложились представления о переходе стран ЕС из категории классических национальных государств, прибегающих к силовым алгоритмам защиты интересов в международных отношениях, к такому формату государственности, при котором элиты не обеспокоены эрозией суверенитета. Сторонники такой подхода предполагают, что члены ЕС отдают предпочтение мягким формам воздействия на мировую политику. Подобное понимание трансформаций государственности в ЕС и его преломление в сфере безопасности аналитически не обосновано и идеологически задано.³ Между странами ЕС и США сегодня, очевидно, существуют общие, разделяемые их элитами и широкими общественными слоями подходы к обеспечению коллективной безопасности, на фоне которых утверждения о преобладании «мягкой силы» во внешнеполитическом инструментарии ЕС приобретают второстепенное и даже дезориентирующее значение.

Обеспечение безопасности занимает особое место среди сфер совместных действий членов ЕС. Сохраняя в памяти тяготы Второй мировой войны, страны Западной Европы стремились преодолеть ее последствия на путях коллективной политики безопасности. Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) было первой демонстрацией пользы мирного взаимодействия между недавними противниками и в этом смысле инструментом обеспечения безопасности. Хотя проект и был связан с экономической сферой, одновременно он служил механизмом контроля гипотетического западногерманского реваншизма.

Параллельно с переговорами о создании ЕОУС, в феврале 1951 г., началось обсуждение плана премьер-министра Франции Р. Плевена об организации Европейского оборонительного сообщества (ЕОС) – наднациональной структуры, которая должна была осуществлять командование единой армией стран «шестерки». Такой вариант ремилитаризации Западной Германии поначалу казался Франции наиболее приемлемым.⁴

* Байков Андрей Анатольевич – аспирант, ассистент Факультета политологии МГИМО (У) МИД РФ; заместитель главного редактора журнала «Международные процессы».

¹ Под стратегической культурой здесь понимается совокупность усвоенных в той или иной стране или группе стран представлений о безопасности и оптимальных способах ее обеспечения. Такое понимание этого явления предложил в нескольких своих работах А.Д. Богатуров.

² Термин «европейская политика России» начинают все чаще использовать как синонимичное словосочетанию «политика России по отношению к ЕС». См., например: *Юрьева Т.В.* Европейская политика России // *Современные международные отношения и мировая политика* / Отв. ред. акад. А.В. Торкунов. – М., 2004. С. 774–797.

³ См.: *Хрусталева М.А.* Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии. – М.: НОФМО, 2008. С. 30–41.

⁴ Францию устроил бы полный отказ от ремилитаризации ФРГ. Однако в этом случае Западная Германия угрожала выйти из переговоров по ЕОУС. «Если ограничение суверенитета было хорошо для реиндустриализации Германии, – вопрошал К. Аденауэр, – то чем эта идея плоха для ее ремилитаризации». В этой ситуации Ж. Монне посоветовал Р. Плевену выдвинуть инициативу ЕОС. Он же применил все свое влияние, чтобы заручиться поддержкой США по части этого плана. См.: *Fursdon E.* *The European Defense Community: A History.* – N.Y.: St. Martin's Press, 1980.

27 мая 1952 г. в Париже договор о ЕОС был подписан.⁵ Французское общественное мнение разделилось. Правые издания убеждали, что принятие ЕОС выгодно Франции, поскольку означает введение контроля над процессами перевооружения Германии. По замечанию А. Верта, в части французского общества было распространено мнение, что «если Германия не будет воссоздана вместе с нами, она будет воссоздана против нас».⁶ Вместе с тем преобладавшей позицией во французском обществе было недоверие к идее европейской армии, в которой ведущее место, благодаря поддержке США, займет «новый вермахт». К политическим силам несогласным с планом присоединились те, кто в принципе не был одержим герmanoфобией, но считал, что подписанный в 1952 г. договор неприемлем для Парижа, поскольку серьезно ограничивает внешнеполитический маневр Франции.⁷ Такова была аргументация «голлистов».⁸

Согласованный и уже подписанный договор о ЕОС, поддержанный в НАТО (необходимость сотрудничества с которой предусматривалась ст. 5) и в Вашингтоне, оказался предметом общественного давления. В ноябре 1953 г. в национальном собрании Франции начались слушания по проекту ЕОС. Отказ от ратификации грозил Парижу ухудшением отношений с США и созданием самостоятельной западногерманской армии. Но более весомым аргументом для парламентариев был фактор общественного протеста.

Подписание Женевских соглашений по Индокитаю было воспринято французской общественностью как национальное унижение и укрепило позиции «голлистов». Несмотря на давление со стороны США, видевших в ЕОС возможность переложить на европейских союзников по НАТО часть ответственности за их оборону, правительство П. Мендес-Франса, пришедшее к власти во Франции в июне 1954 г., отдавало себе отчет в том, что проект непопулярен. В этих условиях ставить вопрос о ремилитаризации Западной Германии было политическим самоубийством.

За 5 дней до голосования 14 известных французских политиков, военных и общественных деятелей публично выступили с критикой договора, настаивая на том, что он ущемляет жизненно важные интересы Франции.⁹ В общественном мнении страны сложилось мнение, что подписание договора двумя годами ранее было навязано руководству страны Вашингтоном и не отвечало чаяниям французского народа.¹⁰ Посол США во Франции Данн писал, что среди французов «утрачено понимание того, что Европейское оборонительное сообщество – политика, инициированная самим Парижем и лишь поддержанная США»¹¹. В августе 1954 г. ратификация договора о ЕОС была сорвана во французском парламенте (319 – «за», 264 – «против»). Депутаты национального собрания прислушались к голлистской патриотической пропаганде. Не последнюю роль сыграла решительная оппозиция проекту со стороны влиятельной компартии Франции. Отчасти на позицию французских коммунистов оказывала влияние Москва, резко негативно относившаяся к проекту. В этой ситуации правительство не рискнуло настаивать на повторном рассмотрении договора парламентом. План ЕОС провалился.

Проблема перевооружения Западной Германии была решена через ее включение – по инициативе британского премьера Э. Идена – в Западноевропейский союз

⁵ Статья 38 договора о ЕОС содержала положение о создании наднационального политического органа для управления сообществом. Опираясь на эту статью, а также рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы, «шестерка» поручила экспертам разработку устава Европейского политического сообщества, объединившего бы ЕОУС и ЕОС. После срыва ратификации договора о ЕОС, работа над созданием политического союза была свернута.

⁶ Верт А. Франция 1940–1955. – М., 1959. С. 304.

⁷ См.: Chebel d'Appollonia A. Histoire politique des intellectuels en France. 1944–1954. – Bruxelles, 1991. Т. 2. Р. 200.

⁸ Ibid. Р. 492.

⁹ См.: Деладье Э. Послание участникам Народного собрания в Париже 25 октября 1953 г. / Франция и «европейская армия». С. 184–185.

¹⁰ См.: Куликова О.Д. «Германский вопрос» и французское общество (1945–1954) / Общество. Власть. Политика: Проблемы всемирной истории: Сб. науч. трудов. – Ярославль, 2005. С. 85–91.

¹¹ Foreign Relations of the United States. 1952–1954. Vol. 5. Pt. 1. – Wash., 1983. P. 689.

(ЗЕС). Он был учрежден в 1954 г. посредством реорганизации Западного союза.¹² Это стало этапом на пути интеграции ФРГ в НАТО, последовавшем в 1955 г.

Тема безопасности отступила на второй план, растворившись в евроатлантическом политическом контексте, формировавшемся институтами НАТО. Ее как бы заслонили вопросы экономического сотрудничества. Однако полностью отодвинуть проблему безопасности в рамках интеграционных западноевропейских институтов было нельзя. Оставалась психологическая проблема «упущенного сотрудничества», требовавшая урегулирования военно-политических отношений между участниками ЕЭС. Прежде всего, между Францией и ФРГ.

В западноевропейской политике того периода большим влиянием пользовались голлисты. В их сознании отказ от функций суверенитета в сфере обеспечения безопасности вступал в противоречие с представлениями о «великой Франции». «Голлизм» влиял на становление парадигмы безопасности ЕС двояко. С одной стороны, он способствовал постоянному вниманию к вопросам западноевропейской безопасности, с другой, делал исходный наднациональный план маловероятным. Потребовалось по меньшей мере еще почти два десятилетия – до прихода во Францию в 1969 г. к власти Ж. Помпиду, чтобы преодолеть наследие «голлизма» в западноевропейской интеграции вообще.¹³

После неудачи ЕОС в многосторонней сфере вопросы безопасности оказались «втиснуты» в институциональные рамки НАТО. Вынесение их на повестку дня западноевропейской, преимущественно экономической, интеграции было чревато обострением противоречий и ослаблением достигнутого уровня сотрудничества. Это перевело процессы обеспечения европейской безопасности в плоскость двусторонних отношений.

Интеграционная идея в сфере обеспечения безопасности причудливо преломилась в тексте Елисейского договора, подписанного в январе 1963 г. Ш. де Голлем и К. Аденауэром. Судя по содержанию документа, конечная цель договора виделась сторонам, и в первую очередь президенту де Голлю, в создании «сообщества безопасности» двух стран с явно преобладающим и контролирующим положением Франции. Для Франции подписание договора было способом отстоять европейский вектор развития ЕЭС, противопоставив его атлантическому, к которому де Голль относил и Британию.

Между тем в ФРГ договор был воспринят неоднозначно. Во время ратификации в текст были внесены изменения, по существу искажившие первоначальный смысл франко-германских соглашений. В преамбулу было вписано положение о необходимости координации франко-германского партнерства с системой партнерства внутри НАТО и о желательности вступления Британии в ЕЭС. Это вступало в противоречие с французской интерпретацией замысла договора. Верх в бундестаге одержали атлантисты, представленные министром экономики Л. Эрхардом, с октября 1963 г. занявшим место К. Аденауэра. Атлантические тенденции во внешней политике ФРГ усилились.

После того как Париж отверг возможность допуска Западной Германии к «ядерной кнопке», доверительный характер франко-германского партнерства утратил для ФРГ практическую ценность.¹⁴ Фактическое дезавуирование центральных положений Елисейского договора дополнялось сближением ФРГ и США, которые в 1964 г. подписали соглашение о военно-техническом сотрудничестве. Перспектива согласия в ЕЭС по поводу общей политики безопасности и обороны практически испарилась. Об окончательном включении проблематики в натовский контекст можно говорить в связи с принятием на 1967 г. Советом НАТО доктрины «гибкого реагирования» как общей доктрины и

¹² Западный союз (Организация Брюссельского договора) был учрежден 17 марта 1948 г. между Бельгией, Францией, Люксембургом, Нидерландами и Великобританией. 23 октября 1954 г. к нему присоединились ФРГ и Италия – организация стала именоваться ЗЕС.

¹³ Ж. Помпиду продолжил политику де Голля, но сделал ее более рациональной и прагматичной. См.: Новиков Г.Н. Голлизм после де Голля. Идеи и социально-политическая эволюция. 1968–1981. – М., 1984.

¹⁴ См.: Trachtenberg M. Constructed Peace. The Making of European Settlement. 1945–1963. – Princeton: Princeton University Press, 1999.

опубликованием доклада «Будущие задачи альянса» (доклад Армеля).¹⁵ В докладе Армеля за Североатлантическим альянсом была закреплена главная роль в обеспечении безопасности в Западной Европе.¹⁶ Поворот к атлантистскому курсу в обеспечении безопасности основывался на страхах западноевропейцев, которые авторы данных документов смогли канализовать в соответствующее русло. Обострение международной напряженности в 1970-х – 1980-х годах только укрепило эту тенденцию. Атлантистская концепция безопасности смогла на время подчинить себе континентальную. Однако собственно европейский взгляд на способы ее обеспечения, не был растворен полностью. Так или иначе, до конца 1980-х годов тема «безопасности», как и деятельность ЗЕС, на который формально возлагались задачи координации усилий стран-членов в этой сфере, оставались в тени НАТО.

Символические визиты М.С. Горбачева в Хельсинки и Париж в 1989 г., в ходе которых советский лидер официально отказался от следования доктрине ограниченного суверенитета в отношении соцстран и принципу «нерушимости социалистического сотрудничества», дали мощный импульс западноевропейской интеграции вообще и интеграции в сфере безопасности в частности.¹⁷

В предвкушении системных международно-политических сдвигов, к середине 1980-х годов в сфере безопасности ЕС наметилось оживление. Согласно принятой в 1984 г. Римской декларации, реанимация ЗЕС (фактически бездействующего после вступления Западной Германии в НАТО в 1955 г.) могла не только внести свой вклад в укрепление безопасности западноевропейских стран, но и в целом работать на повышение дееспособности НАТО. В соответствии с духом декларации, были возобновлены заседания Совета ЗЕС.¹⁸ Активизация деятельности ЗЕС подстегивалась изменениями в советско-американском стратегическом диалоге. Подписание договора о ликвидации ракет малой и средней дальности в 1987 г. стало дополнительным стимулом для членов ЕЭС к поиску новых механизмов согласования внешнеполитических установок и переосмысления концепции безопасности в новых условиях. В октябре 1987 г. в рамках ЗЕС была принята «Платформа европейских интересов в области безопасности («Гагская платформа»).

В документе решалась двуединая задача – не умаляя значимости НАТО, более отчетливо обозначить целостность и ценность собственно «европейского» вектора Альянса. Вторя уже, казалось бы, забытому договору о ЕОС, страны-члены вновь заявили (почти цитируя соответствующий фрагмент преамбулы договора о ЕОС) в Гагской платформе о принципиальной неотделимости задач экономической интеграции и интеграции в сфере безопасности. «Мы убеждены, – говорится в тексте документа, – что европейская интеграция до тех пор будет оставаться неполной, пока сближение не будет достигнуто в сфере безопасности и обороны».¹⁹ На Гагском саммите было принято решение о вступлении в ЗЕС Испании и Португалии в марте 1990 г.

В 1988 г. о своем желании примкнуть к ЗЕС сообщили Греция и Турция, подписавшая соглашение об ассоциации с ЕЭС еще в 1962 г. Греция стала членом ЗЕС в 1995 г., доведя общую численность организации до 10 членов. Состав ЕЭС и ЗЕС становился все в большей степени совпадающим.

Помимо функции «институционализации» дискуссий внутри ЕС по проблемам безопасности, ЗЕС продемонстрировал потенциал практических действий. В 1987 и 1988 гг., на заключительном этапе ирано-иракской войны, ЗЕС руководил проведением

¹⁵ См.: The Future Tasks of the Alliance. Report of the Council. Brussels 13th–14th December 1967 / NATO final communiques...: Texts of final communiques: 1949–1974. – Brussels, 1974. P. 198–202.

¹⁶ См.: Гудев П. Механизмы внутреннего урегулирования кризисов в историко-политической практике НАТО // Международные процессы. 2005. № 1 (7). Январь–апрель.

¹⁷ См.: Garthoff R.L. The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War. – Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.

¹⁸ См.: Данилов Д. Общая внешняя политика и политика безопасности // Европейский Союз. – М., 2003. С. 153.

¹⁹ См.: History of WEU (<http://www.weu.int/9863336772/html>).

операции по разминированию Ормузского залива, навигация в котором была затруднена. Это был первый случай совместных действий в рамках ЗЕС и скоординированных миротворческих действий членов ЕЭС вообще. Во время войны в Персидском заливе Постоянный совет ЗЕС выступал от имени стран-членов ЕЭС и продолжал отслеживать ситуацию с безопасностью навигации в зоне Персидского залива, а также руководил отправкой и распределением гуманитарных грузов на севере Ирака.

В соответствии со статьями J.1.1 и J.4.1 Маастрихтского договора, «к области внешней политики и политики безопасности («второй опоры») Союза отошли все вопросы, связанные с обеспечением безопасности и формированием совместной оборонной политики, которая со временем может быть преобразована в совместную оборону».²⁰ Любопытно, что в англоязычной версии текста была применена крайняя степень модальности в оговорке о перспективе перерастания совместной оборонной политики ЕС в совместную оборону. Данное решение свидетельствует о прагматизме авторов договора в условиях, когда будущие Евросоюза было неопределенно не только в сфере общей внешней и оборонной политики, но и в сфере экономической интеграции. Задача построения единого внутреннего рынка, намеченная Единым европейским актом, еще не было решена. Кроме того, было не совсем понятно, нужна ли была ЕС общая оборона. Вопрос об общей внешней политике был к тому времени в принципе решен.

В Маастрихтском договоре была предпринята попытка придать новую политико-правовую основу и смысл ЗЕС, переформулировав его функции в системе институтов ЕС. Согласно ст. J.4.2 и J.4.5 Маастрихтского договора, «ЕС поручает ЗЕС, являющемуся составной частью процесса интеграции в рамках ЕС, разрабатывать и проводить в жизнь решения и действия, имеющие последствие для безопасности и обороны Союза... Совет, по согласованию с институтам ЗЕС создает для этого все необходимые практические условия... Положения данной статьи не препятствуют странам-членам ЕС развивать в сфере безопасности и обороны двусторонние отношения или многосторонние отношения в рамках НАТО».²¹

Некоторые исследователи полагают, что в 1992 г. ЗЕС фактически превратился в главный инструмент координации стран ЕС в сфере безопасности.²² Однако текстуальный анализ Маастрихтского договора заставляет говорить об этом осторожнее. В ст. J.4.2 не раскрыт механизм принятия решений, относящихся к сфере безопасности и ведению ЗЕС. Институты ЗЕС, согласно договору, ответственны за подготовку проекта решений и имплементацию уже принятых решений. Совет ЕС создает для этого необходимые практические условия. Фаза принятия решения как бы «провисает». Не может она относиться и к компетенции Европейского совета, который согласно ст. J.8.1 определяет только общие принципы и ориентиры ОВПБ. Все решения принимаются Советом (ст. J.8.2), однако применительно к взаимодействию с ЗЕС конкретная процедура принятия решений не урегулирована договором.

Прояснить характер отношений между ЗЕС, Евросоюзом и НАТО в связи с подписанием Маастрихтского договора была призвана Петербургская декларация 1992 г. За ЗЕС был закреплен статус «оборонительного компонента ЕС». В ней же страны ЗЕС высказались в пользу его дальнейшего расширения. Это соответствовало планам по приему в ЕС стран Центрально-Восточной Европы, а также формирования собственных вооруженных сил, структур планирования и командования. Спектр деятельности ЗЕС должен был включать в себя проведение гуманитарных и спасательных операций и операций по поддержанию мира. Между тем страны не договорились о порядке выделения средств на новые функции ЗЕС. По этой причине декларация воспринималась, скорее, как указание на направление движения, нежели как руководство к действию.

²⁰ Там же.

²¹ Текст цитируется по оригинальной версии Договора о ЕС до последующего внесения в него изменений. См.: Treaty on European Union. Official Journal C 191, 29 July 1992 (http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html).

²² См.: Данилов Д. Общая внешняя политика и политика безопасности. С. 153–155.

Выдвинутый в 1996 г. план «европейской идентичности в области обороны» не предусматривал разделения военной инфраструктуры ЗЕС и НАТО. Это знаменовало разрыв с повесткой дня Петербургской декларации, в которой делалась заявка ЕС на самостоятельную нишу в сфере безопасности и миротворчества. В рамках этого плана оговаривалось создание ЕС 70-тысячного корпуса НАТО для проведения миротворческих операций Евросоюза, командование которыми должно было осуществляться ЗЕС. Появление плана «европейской идентичности в области обороны» отражало осознание элитами невозможности размежевания общей военной инфраструктуры ЕС и НАТО. Кроме того, необходимость развертывания миротворческой операции в Боснии делала задачу эффективного сотрудничества ЕС и НАТО более актуальной.

Но уже через год ЕС вновь попытался уравновесить сотрудничество с НАТО собственными шагами по выстраиванию автономной оборонной идентичности ЕС. Формула взаимодействия «НАТО–ЗЕС», найденная в 1996 г. под влиянием обстановки в бывшей Югославии, стала подвергаться эрозии. В тексте Амстердамского договора 1997 г. был сделан еще один шаг на пути к «поглощению» ЗЕС структурами ЕС.²³ В 1999 г. на должность генерального секретаря ЗЕС и Высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности был назначен бывший генсек НАТО Х. Солана.²⁴ Включение ЗЕС в ЕС произошло на уровне руководящего звена. В этой ситуации Х. Солана стал фактически выполнять полномочия министра обороны и министра иностранных дел с преобладанием функций первого.

К 2001 г. процесс вхождения ЗЕС в ЕС был в основном завершен. К началу 2009 года, спустя 18 лет после объявления Петербургских задач полного вхождения ЗЕС не произошло, хотя говорить о самостоятельной роли ЗЕС тоже не приходится. Главный орган ЗЕС – Совет не был упразднен, а его заседания теоретически могут возобновиться. Тем не менее, начиная с июля 2001 г. заседания Совета ЗЕС все последующие решения в рамках организации принимались путем направления письменных уведомлений. По этой схеме был, например, учрежден аппарат генерального секретаря ЗЕС в Париже. По ней же происходило согласование и утверждение бюджета организации. Постоянный совет ЗЕС, объединяющий глав делегаций при ЗЕС, провел последнее полноценное заседание 28 мая 2002 г. С июля 2001 г. только 2 рабочие группы ЗЕС собирались регулярно: Бюджетный и организационный комитет и Специальная группа по административным и управленческим вопросам.

Согласно Марсельской декларации 2000 г., на Генеральный секретариат ЗЕС возложены только «остаточные функции», поскольку функции по руководству миротворческими и антикризисными операциями были переданы в ведение ЕС. К остаточным функциям ЗЕС относятся: вопросы, вытекающие из статей 5 и 9 модифицированной версии Брюссельского договора²⁵; обеспечение текущего функционирования здания штаб-квартиры ЗЕС в Париже, в котором также располагается Институт проблем безопасности ЗЕС; реорганизация и последующее обнародование архивов ЗЕС; пенсионные дела сотрудников штаб-квартиры и других органов ЗЕС. Таким образом, за два десятилетия роль оборонительного компонента ЕС, закрепленная за Западноевропейским союзом в начале 1990-х годов, деградировала с уровня технического исполнителя решений ЗЕС в сфере безопасности и миротворчества до состояния виртуальной организации с выхолощенными функциями.

В марте 2003 г. были заключены договоренности «Берлин плюс», конкретизировавшие условия, на которых ЕС может использовать ресурсы НАТО, оперативные разработки, вооружения и инфраструктуру. Механизм «Берлин плюс» предполагал готов-

²³ Согласно ст. 17, решение об этом должен был принять Европейский совет.

²⁴ См.: Schimmelfennig F. The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric. – Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

²⁵ Ст. 5 Брюссельского договора устанавливает принцип коллективной обороны, при котором нападение на одну из сторон требует от других сторон всей необходимой военной и любой иной помощи для отражения агрессии. Ст. 9 регламентирует порядок взаимодействия органов ЗЕС с Ассамблеей ЗЕС.

ность обмениваться секретной информацией и сотрудничать в урегулировании кризисов. Это упрощает для ЕС доступ к силам, выделяемым для проведения операций под командованием ЕС.²⁶ Международно-политический фон принятия этих решений, характеризовавшийся расколом внутри НАТО, дает возможность рассматривать пакет «Берлин плюс» как уступку «старым» членам ЕС и НАТО для преодоления разногласий в связи с началом иракской кампании. С прагматичной точки зрения, подписание данного пакета договоренностей помогало облегчить процесс координации между союзниками по НАТО.

Опираясь на ресурсы НАТО (в основном американские), ЕС делал себя еще больше зависимым от политики и воли США. От того, как только Вашингтон откажется соблюдать договоренности, выработанных в рамках пакета «Берлин-плюс». ЕС оказывается в ситуации полного отсутствия оперативных возможностей для проведения коллективных миротворчески операций под собственным руководством.²⁷

Эффективность соглашений прошла проверку практикой во время передачи ответственности НАТО к ЕС в военной операции в Македонии в 2003 г. и в Боснии и Герцеговине 2004 г. Кроме этого, с 19 по 25 ноября 2003 г. состоялись первые совместные учения по урегулированию конфликтов. Крупнейшей на сегодняшний день миротворческой миссией ЕС является операция «Альтеа» в Боснии и Герцеговине (7 тыс. военнослужащих). В ходе неформального совещания министров обороны стран ЕС в г. Довилль в октябре 2008 г. министр обороны председательствующей тогда в ЕС Франции Э. Морен заявил о постепенном прекращении операции или ее трансформации.²⁸ Другими крупными операциями ЕС остаются: операция в Южном Ливане, в Конго, в Чаде и Центральноафриканской Республике.

Военный потенциал ЕС определяется способностью государств-членов в двухмесячный срок разворачивать силы быстрого реагирования численностью 50–60 тыс. человек для проведения гуманитарных и миротворческих акций продолжительностью не менее года.²⁹ Так было решено на Кёльнском саммите в июне 1999 г. Кроме того, существуют основы для развертывания сил гражданской полиции численностью до 5 тыс. человек. В 30-дневный период они способны к развертыванию в формате до 1000 человек. Решение об этом принято на сессии Европейского совета в г. Фейра в июне 2000 г.

С середины 1990-х годов рассматривались две модели взаимодействия НАТО и ЕС. Первая – проводить целиком самостоятельные операции при ограниченном наборе задач и используемых сил, вторая – более сложные операции под эгидой ЕС, но с опорой на силы и средства НАТО.³⁰ Принимая участие в реализации договоренностей «Берлин плюс», ЕС сделал выбор в пользу второй модели.³¹

Таким образом, политика обеспечения безопасности ЕС традиционно формируется на основе двух парадигм действия. Первая базируется на институциональной и финансовой автономии в вопросах обороны и миротворчества и преобладала в ЕС на

²⁶ EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus [Electronic resource] // Council of the European Union (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>).

²⁷ См.: *Троицкий М.* Европейский Союз в мировой политике // *Международные процессы.* №2 (5). Май–август 2004.

²⁸ <http://www.rian.ru/world/20081001/151785206.html>

²⁹ К 2008 г. Силы быстрого реагирования состоят из 13 боевых групп по 1500 солдат каждая.

³⁰ См.: *Reichard, M.* The EU-NATO Relationship: a legal and political perspective. – L.: Ashgate Publishing, Ltd., 2006.

³¹ Этот выбор был связан с опытом взаимодействия европейских стран и США в рамках операции НАТО в Косово в 1999 г. Операция подтвердила существенное отставание ЕС от США. 80% всех боевых вылетов было осуществлено американцами. У европейских союзников по НАТО также наблюдался серьезный недостаток в транспортной авиации, ограничены возможности коммуникации, необходимые силы и средства для тылового обеспечения военной операции. См.: *EU Security and Defence Policy: The First Five Years (1999–2004)* / Ed. by N. Gnesotto. – P.: EU Institute for Security Studies. 2004. P. 122–129.

первом этапе интеграционного строительства. Тогда доминировала точка зрения, согласно которой построение надежного экономического объединения было невозможным без тесного взаимодействия в военной области. Парадигма «опоры на собственные силы» вновь обозначилась в образе действия ЕС в 1990-х годах, когда сорокалетний опыт эволюции западноевропейской интеграции подвел ЕС к идее создания собственной инфраструктуры безопасности. Параллельно развивалась вторая парадигма – более устойчивая, основанная на принципе «делегирования», предусматривавшая сознательный отказ от самостоятельной политики коллективного обеспечения собственной безопасности и переложение его на плечи США и НАТО. В ЕС эта парадигма действия проявлялась в моменты обострения международной напряженности, когда задачи обороны решались в более широком трансатлантическом контексте.

Для восприятия безопасности в ЕС в целом не характерно стремление брать конфликты под свой контроль или решать их с использованием силы. Это свойство обычно упоминается в числе базовых черт европейской стратегической культуры.³² Возвышение этих элементов стратегического поведения ЕС над другими, насильственными, вполне свойственными европейским странам исторически, как раз и было связано с выбором «парадигмы делегирования» как основной в сфере безопасности. Этот выбор был к тому же подкреплен тем, что можно условно определить как политико-психологический архетип «финансовой рационализации» безопасности ЕЭС/ЕС, исходно обусловленный задачами послевоенной реконструкции и дефицитом ресурсов. Впоследствии его дополнило нежелание отвлекать ресурсы от социальной политики в пользу военных целей. Реализация социальных программ в рамках модели государства всеобщего благосостояния была основой легитимности национальных государств в послевоенной Западной Европе.³³

В ЕС военно-политическая структуризация региона предшествовала развитию «мирных» кооперационных связей. Это содействовало интеграции. Между США и союзниками по НАТО существовал и частично сохраняется сегодня политико-идеологический консенсус и своеобразная система «разделения труда». В ее рамках от участников западноевропейской интеграции не требовалось обременять себя задачами обороны и безопасности. Это позволяло им сосредоточиться на вопросах экономики.

Внутренняя сложность процессов эволюции ОЕПБ требует от российского экспертного и политического сообщества постоянного внимания к развитию тех институтов и механизмов, с помощью которых она осуществляется. Этот мониторинг необходим для выработки такого курса в отношении с ЕС в сфере безопасности, который бы учитывал внутренние европейские колебания при выработке ОЕПБ, связанные с переходом от одной парадигмы обеспечения безопасности к другой. В интересах России строить внешнюю политику на европейском направлении таким образом, чтобы она учитывала флуктуации, связанные с переходами в политике ЕС от одного принципа обеспечения безопасности к другому. Это позволило бы усовершенствовать ту часть внешнеполитического курса нашей страны, которая базируется на выстраивании систем взаимодействия с международными институтами и повысить эффективность такого взаимодействия в случае возникновения кризисов в отношениях с некоторыми из них. Позитивные сдвиги в этом отношении уже наметились – так в условиях кризиса в отношениях России и НАТО было принято решение о российском участии в миротворческой миссии ЕС в Республике Чад.

³² Р. Кейган ввел в оборот термин «стратегическая культура»: *Kagan R. Paradise and Power: America and Europe in the New World Order.* – L.: Atlantic Books, 2003. Затем на эту тему появилась обширная литература, в том числе и о стратегической культуре ЕС. См.: *Cornish P., Edwards G. The strategic culture of the European Union: a progress report // International Affairs.* 2005. №4; *A Strategic Culture for Europe // Issue of the Oxford Journal for Good Governance.* 2005. №1 (March); *O'Meyer Ch. The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defense in the EU.* – L.: Palgrave Macmillan, 2006.

³³ См.: *Стрежнева М.В. ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов.* – М., 1999. С. 20–39.

Значение биоресурсов Каспия для ресурсной безопасности России

Вопросы ресурсной безопасности в наше время неизменно находятся в центре внимания и политиков, и ученых. Очевидна приоритетная важность этого фактора для России. При сокращении природно-ресурсного потенциала потребительские аппетиты людей все растут. Между тем, на территории нашей страны, с небольшим по сравнению с численностью жителей Земли населением, сосредоточена чуть ли не треть мировых запасов природных различных ресурсов.

Восприятие проблемы властями страны имеет свои особенности. Так, ресурсная безопасность зачастую не отделена от экологических ее аспектов. Отдельно концепции ресурсной безопасности нет, как самостоятельная цель она не выделяется, зато документы по экологической безопасности полны призывов сберегать ресурсы. В.В. Путин в одной из своих статей, опубликованной еще до его первого президентского срока прямо свел всю экологическую безопасность к ресурсной. Экологическая безопасность, по-путински – это *рациональное, экономное потребление природных ресурсов, сохранение природно-ресурсного потенциала*, “усиленная экономия” которого важна для укрепления позиций национальной экономики и “геополитических интересов”.¹ Это подход воспроизводится и в российской Концепции национальной безопасности: «К числу приоритетных направлений деятельности государства в экологической сфере относятся: рациональное использование природных ресурсов», а дальше – то, что относят к экологической сфере.²

Это не совпадение, а осознанная позиция руководства России, концептуально закрепленная в главном на сегодня документе по экологической безопасности, Экологической доктрине РФ. Посвященная политике охраны природной среды и переходу к экологически устойчивому развитию, она явственно акцентирует приоритетность ресурсных факторов. К числу основных факторов деградации среды доктрина относит, во-первых, рост потребления природных ресурсов при сокращении запасов, а затем уж деградацию основных компонентов биосферы, включая сокращение биологического разнообразия. Тогда стратегической целью государственной политики в этой области становится «*сохранение разнообразия используемых биологических ресурсов, их... способности к саморегуляции и самовоспроизводству; максимально полное использование извлеченных полезных ископаемых и добытых биологических ресурсов...*»³ Понимание охраны окружающей среды в первую очередь в качестве ресурсосбережения (так называемый консервационизм), сейчас считается устаревшим. Это влияет на государственные подходы к сохранению биоресурсов в нашей стране.

Модель «устойчивого развития» требует рассматривать ресурсные и экологические факторы безопасности в концептуальном единстве, но не ведет к путанице или замене одной концепции другой. В России такая подмена привела к тому, что ее ресурсная политика повторяет до боли знакомую историю с природоохранным регулированием, которое в последнее десятилетие иначе, чем «хождением по мукам» и не назовешь. Проиллюстрируем это на примере регулирования использования важного биоресурса России – поголовья каспийских осетровых.

На Каспии, внутриконтинентальном водоеме площадью 407,3 кв. км., добывают икру из «царских» пород осетра, драгоценных в буквальном смысле слова: банка черной зернистой икры весом 250 г на Западе стоит до тысячи долларов. 90% добычи и производства, возможно, самого дорогостоящего продукта в мире – на Каспии. Это весомый

* Глушенкова Елена Ивановна – кандидат политических наук, с.н.с. Центра проблем развития и модернизации ИМЭМО РАН.

¹ Путин В.В. Во всех развитых государствах в наибольшей степени регулируется именно природопользование // Экос. 2000. №1. Перепеч. из «Записок горного института». 1999. т. 144 (1).

² <http://www.armscontrol.ru/start/rus/docs/sncon00.htm>

³ См.: Экологическая доктрина Российской Федерации. – М., 2003.

доход в бюджет всех стран региона. Заявления специалистов о реальном общем доходе от продаж осетровой продукции Каспия разнятся, но колеблются вокруг цифры около 1 млрд. долл. в год.

Осетровые являются редчайшим и уникальным биологическим видом костнохрящевых гоноидов, ветвью жабродышащих водных позвоночных животных (а не рыб), населяющих планету около 250 млн. лет. Осетр живет более 100 лет, растет почти всю жизнь и достигает 4 метров в длину и более. Половое созревание приходится на 13–15 лет, но иногда происходит и позднее. Это окруженное легендами животное было известно в древности, «остроносой рыбе» дивились еще писатели античности, а китайцы верили, что осетр – это дракон. Осетр живет в соленой воде, но раз в 3–5 лет мигрирует в пресные воды на нерест.

Фауна Каспия, где идет активная нефтедобыча, насчитывает около 126 видов рыб. Но существует лишь семь видов каспийского осетра, которого нет больше нигде в мире – еще есть осетровые, но малочисленные. Эти виды как исчезающие, подлежат регулированию Конвенцией по международной торговле видами дикой флоры и фауны под угрозой исчезновения, что зафиксировано в Приложении к ней.

В настоящее время вылов осетра ведется в соответствии с квотами, которые орган вышеупомянутой Конвенции (СИТЕС) и все 5 прибрежных государств ежегодно подписывают. СИТЕС предоставляет прибрежным странам квоты на вылов и утверждает, на основании запроса их самих, квоты на продажу икры за рубеж. В 2006 г. предоставления России и прибрежным странам (кроме Ирана) квот не состоялось. В январе 2007 г. Секретариат Конвенции обнародовал экспортные квоты на икру из прикаспийских государств, странам разрешили экспортировать всем вместе до 86 т икры и 250 т рыбы, что на 25% ниже показателей 2005 г.

В 2008 г. СИТЕС предоставил квоты России и странам региона на уровне 2007 г. (общая квота на вылов осетровых снизилась до 1061 с 1071 т, так как квота Ирана ниже на 10 т), как было заявлено, лишь для искусственного разведения и науки. Но цифры оказались все же высоки: 700 кг икры белуги, 20 т икры осетра и 3,5 т икры севрюги на продажу, что выше предыдущей квоты. Общий допустимый улов осетра в Каспийском море должен составить 140 т, севрюги – 25 т. Учитывая, что вес икры не более 10% от улова, максимум, что можно получить от такой квоты – это 14 т икры осетра и 2,5 т икры севрюги. Откуда же возьмутся остальные тонны икры на экспорт за рубеж (тем более, считается, что квота на добычу сейчас Россией выбирается лишь на 40–45%)?

Отсутствие мест для нереста, казалось, давно предопределило судьбу осетра.⁴ Но до разгула браконьерства 1990-х годов ситуация была под контролем. Численность всех видов в природе, вообще-то, подвержена цикличности, обусловленной в том числе внутривидовыми механизмами. Но никогда за 150 лет наблюдений поголовье осетров в Волго-Каспийском бассейне не падало столь стремительно. Их запасы за последние 10 лет по самым скромным оценкам уменьшились в 10 раз. Уловы осетровых за 25 последних лет сократились более чем в 60 раз. Официальный отлов сократился с 30 тыс. т в 1970-е годы до 1,1 тыс. т в 2000 г. и затем падал еще быстрее.⁵ В 1970-е годы выловили выросших до строительства ГЭС осетров, которых так и смогли заменить так называемые «заводские», и началось падение численности. Есть мнение, что 1999 г. был последним, когда был биологически допустим коммерческий промысел. Осетровые виды, дающие ценнейшую и целебную икру, стремительно теряют свое промысловое значение. При этом нелегальный вылов в 10–12 раз превышает легальный, и в 10 раз

⁴ Выстроенная в 1958 г. Волгоградская плотина отсекла осетров от их нерестилищ. Прежде осетр плавал минимум до Рыбинска, заходя во все крупные притоки (ловили осетра и в Москве-реке в XVII веке!). Площади нерестилищ были огромны. За 50-е годы XX в. 80% из них (а для белуги – 100%) исчезли. Негативно повлиял на популяцию видов осетра и запрет на морской промысел 1960-х годов.

⁵ См.: Волков К. Икра без правил // Итоги. 2008, 18 ноября. Кроме того, здесь и далее – данные о состоянии осетров, представленных экспертами программы ТРАФФИК СИТЕС. (См., например: <http://www.seu.ru> и др.).

теневой рынок превышает официальный. Поговаривают о 20-кратном превышении квоты браконьерами. Эксперты Всемирного Фонда дикой природы думают, что это минимум 2750 т в год одних самок. Почти вся отрасль в руках теневого сектора экономики, и ныне имеет оборот, по некоторым оценкам, 320 млн. долл. в год.

Россия запросила квоты на продажу намного больше квот на вылов. То есть она фактически признает, что ее выловы значительно больше, но государство не контролирует сам процесс. Притом без вылова и вправду не обойтись – иначе надо закрывать заводы по разведению, и тогда со 100% вероятностью осетровые сразу погибнут.

Для сохранения осетров в условиях утери мест нереста СССР и Иран в 1950-х годах начали строительство 20 рыбозаводов мощностью 100 млн. мальков осетра в год. России долго не запрещали выловы именно поэтому: количество рыбы, разрешенное к отлову, традиционно пропорционально количеству мальков, что выпускаются страной в море со своих заводов. После развала СССР его рыбное производство в прежнем виде перестало существовать. Монополия государства уступила место бесконтрольной деятельности физических и юридических лиц, нацеленных, естественно, на получение сверхприбыли. Сегодня Иран поддерживает свое производство на старом уровне, у стран бывшего СССР оно упало более чем на 60%. Физически и морально устаревает оборудование заводов, и все труднее получать кондиционных производителей для искусственного воспроизводства. Квоты не выбирают, так как нет нужной рыбы, но браконьеры, работая хаотически, ловят всех подряд, включая молодых и очень молодых особей обоих полов.

Все эксперты сходятся во мнении: белуга и севрюга, икра которых считается наилучшей, совсем не способны к самостоятельному воспроизводству. Другие осетровые, в том числе стерлядь, почти так же зависят от искусственного воспроизводства. Мальки выпускаются в слишком раннем возрасте и часто попадают на прокорм щукам. Но и выживших мальков ждет незавидная судьба. У них нет навыка выживания в дикой природе (так называемый *хоуминг* – рожденный в неволе осетр, как детдомовец, знает один «дом» – пруд родного завода и не приспособлен к жизни на воле). Шесть действующих российских осетровых рыбозаводов, в том числе крупнейший в мире завод в Лебяжье, за год выпускают примерно 50 млн. ценной молодежи. Но немногие особи возвращаются спустя годы назад, на свой первый нерест. Подсчитано, что для поддержания численности каспийских осетров необходимо ежегодно выпускать с рыбозаводов не менее 150 млн. молоди осетровых.

К браконьерскому лову добавляется проблема загрязнения моря стоками сотен предприятий побережья. Осетр питается мелкими донными животными, которые вымирают из-за загрязнения воды. Загрязнение – причина миопатии, что ведет к бесплодию, смерти животных, случаям мутаций, уродств, хотя осетр и так ныне не достигает старости, основная масса самок гибнет в первую беременность в возрасте 15–16-ти лет со вспоротым браконьером животом. На заводе им делается специальная операция, икру вынимают, потом отпускают самок на волю, «нагуливать» новую. Требуется упоминания и эпидемия, связанная с нашествием гребневика-мнемииопсиса, разновидности медузы, занесенной в Каспий с балластными водами судов. Она уничтожает планктон и рыбу икру. Рыба, в том числе осетр, голодает и из-за этого тоже начинается вымирание. Эффективного способа борьбы с этим пока нет.

Но тревожнее этих факторов опасность загрязнения воды продуктами нефти. Пока претензий к нефтяникам в плане загрязнения бассейна нефтепродуктами нет. Но «большая нефть» Каспия, как известно, еще не пошла. Но вот сплошное освоение шельфа приведет, по мнению многих, к экологической катастрофе. Каспий способен ассимилировать определенное количество нефти на своей поверхности, но критическая антропогенная нагрузка нефтяного загрязнения приповерхностного слоя акватории моря не должна превышать 400 тыс. тонн в год. Величина нефти, теряемой в ходе работ, может быть, по оценкам, 0,05–0,10% добываемой. Если судить по показателям нефтяных компаний, работающих на Северном море, это достижимый уровень. ТНК, работающие в регионе, и в их числе «ЛУКойл», заявили, что практикуют систему нулевого сброса.

Все образованные на буровой платформе производственные отходы, за исключением систем охлаждения внешнего контура, собираются и отправляются на береговые базы, где происходит их утилизация. Но нефть, которая добывается, содержит большое количество пластовой воды, собираемой в отстойниках для дальнейшей транспортировки и переработки. Эта минерализованная вода с нефтью со временем попадет в каспийский водоем и ее переработают микроорганизмы моря, нефтеокисляющие бактерии. Переработанные ими производные нефти со временем способствуют повышению трофности моря так как количество органического вещества, поставляемое «через нефть», станет сопоставимым с количеством органического вещества, поставляемым речным стоком. Уже одно это грозит морю и всем его обитателям биологической смертью. И это не говоря о том, что за последние 20 лет уровень содержания кислорода в море на глубине 100–200 м снизился на 40%. Имеют значение также подвижки земной коры и последствия локальных землетрясений на Каспии. Северный Каспий мелководен – до 50 метров. Произойди небольшая авария, скажем, разлив нефти, и уникальный биологический мир гигантского соленого озера навсегда исчезнет.

Здесь, казалось бы, самое время сказать, что вымирание идет, хотя государство предпринимает необходимые меры. Однако этих усилий как раз нет или недостаточно. Управление биоресурсами Каспия напоминают поговорку «у семи нянек дитя без глаза», будучи под контролем целого ряда специальных служб. Контроль над промыслом осетра в рамках своей компетенции осуществляют: ФСБ, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, МВД, Федеральная налоговая служба и даже Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков. Кроме того после 1991 г. во всем рыбном хозяйстве страны идет бесконечная административная чехарда преобразований и смена руководителей. В Советском Союзе была отлаженная система контроля и управления. Рыбной отраслью управлял Минрыбхоз СССР. В России с 1990-х годов эти функции выполнялись: Роскомрыболовством РФ, Минсельхозпродом РФ, Комитетом по рыболовству, Минсельхозом РФ, точнее, Федеральным агентством по рыболовству, Росрыболовством как его подразделением. Лишь Госкомрыболовство управляло отраслью дольше всех – 10 лет. В 2004 г. выполняемые им функции распределили между Росрыболовством в составе Минсельхозом, Минсельхозом и Россельхознадзором в его составе. В результате ведомство потеряло охранные, контрольные, надзорные функции, которые передала Россельхознадзору. Минсельхоз и рыбное ведомство еще долго и бестолково делили контрольные и управляющие полномочия. Росрыболовству оставили оперативное управление отраслью и распределение квот. Функции контроля в итоге оказались отделены от управления. Не стало возможностей для мониторинга, для научной работы, а представительства «на местах» забрали. В этих условиях Астраханская область попыталась взять под свой контроль добычу, переработку и воспроизводство осетра и, естественно, не справились с задачей управления этим ресурсом.

О характере отношений Минсельхоза и Росрыболовства говорит такой факт. В ходе последовавшей из-за реформы неразберихи СИТЕС не уяснил, кто является их уполномоченным в России, но правильно оценил ситуацию как потерю контроля государства над отраслью. Весь 2005 г. СИТЕС ждал документы на квоты на 2006 г., но рыбное ведомство расформировали, а в Минсельхозе *не сразу поняли (!)*, что подготовка документов для СИТЕС – их дело. Наступил 2006 г., и СИТЕС чистосердечно заявил миру о нулевых квотах на вылов и нулевом экспорте для России на 2006 г. Однако к улучшению состояния поголовья осетровых это привести не могло. Для целей сохранения видов нужен мораторий не менее, чем на 10 лет, опирающийся на правовую базу и мощный контрольный и репрессивный аппарат.

В 2008 г. квоты на вылов ниже квот на экспорт. В СИТЕС, видимо, думали: куда будет девать свои уловы (после введения нулевых квот премьер правительства подписал указ, чтоб без госмаркировки икра на экспорт не шла), то браконьеры оставят свое мерзкое занятие. Не знают же они россиян!

Хотя официально коммерческого лова нет уже 5 лет, но икра открыто продается. Есть возможность реализовать икру с рыбоперерабатывающих заводов, или как якобы остав-

шуюся от научной квоты, так называемую выбраковку. Зачастую браконьерская икра оформляется соответствующим образом. Ловким способом выйти из ситуации являются продажи так называемых конфискатов. Это главный способ легализации добытой икры сегодня. Икра продается в магазинах легально, изготовленная из конфиската, поскольку нет правила уничтожать найденную у браконьеров рыбу. Доказать, что она не из конфиската, практически невозможно. Рынок икры абсолютно непрозрачен. Икра производится искусственно и на аквакультурных предприятиях, и может легально идти на продажу, но Россия производит такой икры исключительно мало. Так что можно ее совсем не считать. Но и это – шанс свободно реализовать «серую» икру через розничную сеть, с помощью взяток получив нужные документы. Так что почти вся икра внутри страны – контрабанда, продукт полученный в результате браконьерства.

Год назад в конце тоннеля, казалось, забрезжил свет. В связи с вступлением в силу поправок к закону РФ «О животном мире» было предложено истребление конфискованной черной икры. Экологи на радостях объявили было о полном запрете продаж черной икры в России. И просчитались. Росрыболовство тут же высказалось в смысле отсутствия запрета на продажу черной икры в России. Действительно документа, прямо запрещающего продажу черной икры, не было издано. Все это дает пищу для размышлений о степени коррумпированности российских чиновников «рыбного» ведомства, тем более что скандальные дела о взятках в этой структуре постоянно – в центре внимания. При этом из недр ведомства раздаются призывы о принятии «Закона об осетровых» и введении госмонополии, замене икры «природных» осетров на «искусственную» икру (сама икра будет специально маркироваться генетически). Его руководство не раз заявляло в последнее время, что в России не ведется ни лов осетровых в промысловых целях, ни экспорт икры за рубеж. Маркировку, однако, так и не ввели, а без нее экспорт запрещен. Но почему-то квоты на вывоз не обнулили.

СИТЕС снял свой запрет в 2008 г. на определенных условиях: видя, что Россия не контролирует собственную добычу, потребовал четкого мониторинга ловли, борьбы с браконьерством, научных исследований в целях преодоления кризиса воспроизводства осетров, укрепления государством своих позиций в рыбном промысле, принятия научно-обоснованного плана по восстановлению популяции осетровых странами Каспия. Ни Россия, ни ее соседи ничего не предприняли.

Одной из причин тому опять случившаяся в России административная реформа! Росрыболовство, точнее, Госкомрыболовство (переименовано в сентябре 2007 г.), вновь решили именовать Росрыболовством, и определили местонахождение... внутри Минсельхоза. Вдруг через 18 дней новый указ: Росрыболовство выводят из под Минсельхоза. Ведомству передаются функции по выработке и реализации самой государственной политики в сфере рыболовства, охрана, контроль и надзор за биоресурсами и средой их обитания. Эти функции не имели не только они, но и сам Минсельхоз. Этим прежде занимался Минэкономразвития. Еще ранее новый глава Росрыболовства А.А. Крайний добился того, что правительство поручило Россельхознадзору передать тогда еще Госкомрыболовству и его возвращаемым филиалам имущество, отобранное у тех в 2004 г., когда Россельхознадзор стал заниматься рыбоохраной, и соответствующие бюджетные ассигнования. А. Гордеев, тогдашний глава сельхозведомства, стал лоббировать перераспределение полномочий Росрыболовства обратно в свою пользу и даже начал создавать в своем министерстве структуры, дублирующие функции Росрыболовства.

Пока в схватках под ковром стихийно складывался бюрократический вес одного и другого ведомства, в июне 2008 г., потеряв окончательно, видимо, надежду на адекватные действия России по спасению осетровых, СИТЕС на 45-й встрече Исполнительного Комитета в Париже, объявил о начале действия моратория на лов осетровых. А.А. Крайний заявил потом СМИ, что они сами просили принять это решение. Представители прикаспийских стран при этом присутствовали и заявили о своей поддержке. Так вступил в действие самый, по мнению экологов, малоэффективный план спасения осетровых. Русские эксперты ТРАФФИК СИТЕС требовали не прекращения лова, а прекращения продаж, что как-то можно отследить. Сейчас их единственная надежда – на рост

цен и снижение спроса на икру; с учетом новых барьеров и исчезновения рыбы браконьеры все ближе подходят к границе себестоимости их продукта, скоро они уже будут работать себе в убыток.

Но ситуация может быстро катастрофически разрешиться. Давно обсуждаются варианты статуса Каспия. По советско-иранским договорам и в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., Каспий является озером («закрытый водоем») и любая договоренность по его статусу и использованию должна быть ратифицирована всеми прибрежными странами. В этой ситуации между ними не стихают споры о том, как делить Каспий, вернее, его месторождения полезных ископаемых. Россия, Казахстан, Азербайджан хотят делить дно Каспия на национальные секторы по срединной линии, а воду оставлять в совместном ведении. Иран и Туркмения с этим не согласны. По разным причинам все рассматриваемые варианты, сводящиеся к либо к формуле «международное озеро», либо – «закрытый водоем», являются неприемлемыми как минимум для одной из сторон. Так что все переговоры заходят в тупик.

Самый экологически катастрофический сценарий – это тот вариант, на котором настаивает Россия, секторальное деление типа «делим дно, вода общая». Сейчас неурегулированность вопроса статуса Каспия все еще сдерживает аппетиты нефтедобытчиков. В случае прихода к соглашению по версии России все главные разведанные месторождения немедленно будут приняты к разработке. Осетровые в их настоящем состоянии не переживут первую же аварию, хотя и без этого, как было показано, эти и другие морские животные будут обречены с вероятностью почти 100%. За этой версией статуса – порочная логика: каждому – свою долю недр, а защита био- и экоресурсов будет наша общая обязанность. *Общая – это значит ничья.*

Проблема неопределенности прав собственности на ресурсы, что в принципе не подлежат приватизации (*global commons*), так называемая проблема «безбилетника» – одна из основных проблем экологического управления. Руководители стран Каспия уже сделали ставку на разработку минеральных ресурсов моря, а защиту биоресурсов оставляют «на потом». Однако никакого «потом» у биоресурсов Каспия нет. Регулировать биоресурсы – не то, что добывать нефть – это более сложная, системная задача. Единство во взглядах есть только у нефтедобытчиков, успешных лоббистов и вечных победителей рыбопромышленников, потому что это единство основано на алчности. А в плане защиты осетровых пород интересы и чаяния у прикаспийских стран неодинаковые.

Россия 20 лет назад обеспечивала до 85% мирового рынка икры, сейчас наша доля меньше половины, но наблюдается увеличение доли Ирана. По некоторым оценкам, Иран поставляет в 4 раза больше икры – 71% всего легального мирового экспорта из региона. И жесткие требования СИТЕС Ирана не касаются.

Лояльное отношение СИТЕС обусловлено тем, что в стране, как считают, весь вылов и экспорт поставлены под жесткий контроль государства. Это, конечно, преувеличение. Запрет на вылов осетра год назад затронул, собственно, Россию и страны СНГ и не коснулся Ирана. Страны СНГ – неглавные добытчики биоресурсов. Их интересы лежат в основном в сфере нефтедобычи. Но Иран и Россия – действительно крупные игроки на рынке икры. И, чем хуже ситуация для России, тем лучше для Ирана, претендента на роль экологического лидера региона, как бы образцово-показательной в плане эксплуатации ресурсов страны.

В силу ряда причин острой мотивации у Ирана в борьбе за охрану биоресурсов региона нет, для стран СНГ – это вопрос невысокой себестоимости и лишь у России можно прогнозировать наличие мотивации к защите экосистем и биоресурсов региона. Но этот прогноз пока не сбывается. Россия больше всего страдает от происходящего, лишаясь традиционной и в прошлом очень доходной статьи экспорта, к тому же – источника средств для финансирования рыбозаводных заводов.

С начала 1990-х годов реальный контроль над поголовьем осетров утерян. По одним оценкам, их количество близко к нижнему допустимому пределу численности биологического вида, а по другим – «природная емкость» (*carrying capacity*) ресурса уже исчерпана. Считается, что В.В. Путин придерживается идеи баланса между добычей неф-

ти и укреплением экосистем Каспия. Вот только баланс в экологическом смысле здесь немислим. Надо делать выбор между одним и другим, и наши власти его уже сделали.

Ища причины полного провала политики регулирования осетровых, эксперты, обычно, отмечают: вот, мол, не разработана и не действует нормативно-правовая база, нет унификации законов в сфере сохранения и использования водных биоресурсов на фоне беспорядка с государственной системой управления. Передать охрану осетра Сельхознадзору – это, конечно, надо было додуматься!

Но важно и то, что отсутствуют необходимые правовые основы, определяющие правила пользования водоемами, где обитают осетровые, режим осуществления хозяйственной деятельности в них. Не разграничены полномочия между органами власти, в том числе федерального и регионального уровня в области охраны, воспроизводства, культивирования и оборота осетровых, контроль над освоением промышленных квот не осуществляется.

Государство буквально бросило отрасль «на произвол судьбы». Между тем, с сельским хозяйством ее роднит лишь то, что рыбная отрасль в мире также дотационная, причем на 30–40%, и мы здесь не исключение. Никаких дотаций рыболовы не дождались. Россия – страна в основном административно-командного регулирования природоохраны. Экономические, рыночные рычаги, косвенные меры здесь почти не используются. В этих условиях наибольшая нагрузка падает на судебные и исполнительные органы. Здесь, казалось бы, закон должен быть особенно строг. Но наша природоохранная юстиция выглядит совсем беззубой. Неоднократно звучали жалобы на слабую проработанность механизмов ответственности за браконьерство (Часть 1 ст. 256 УК РФ не предусматривает лишения свободы вообще!) Нет и ответственности за приобретение, перевозку, хранение, сбыт оптовых партий продукции рыбного промысла без документов, подтверждающих законность происхождения. Не предусмотрена и возможность проведения административных мероприятий без понятых. Предполагается, видимо, что ничего не стоит их найти ночью или на рассвете среди просторов Каспия. Инспектора рыбоохраны «на местах» физически не справляются с ситуацией – количество штатных единиц все сокращается, и сегодня они имеют на одного 1400 км протяженности речной сети и 19 тыс. га озер и водохранилищ.⁶ Некому работать, нет денег, слабое ведомство – тут переходность общества и «дикий рынок» не при чем. Проблема заключается в государственной недооценке значения данного фактора для политической повестки дня.

Ныне выход из тупика видят в создании государственной монополии и усилении государственного регулирования в этом секторе экономики. К сожалению, и эта мера может иметь свои издержки. В последнее десятилетие в данной сфере сложилась нетривиальная ситуация сращивания государства и теневого сектора на фоне союза легального бизнеса с мафиозными структурами. Это «серая» отрасль, где законную и браконьерскую икру делают на одних и тех же производствах. В выявлении ее незаконности никто не заинтересован. Те, кто говорит: в отрасли государства нет, правы в том, что нет самостоятельной политики, защиты национальных интересов. Решение, фактически, пожертвовать осетрами ради нефти, принято с оглядкой на топливно-энергетический комплекс как донора бюджета и в противоречии с интересами нации.

Для нас главным уроком из этой истории является необходимость должным образом концептуально осмыслить ресурсную безопасность. Надо вычлнить и верно указать грань ее расхождения с экологическими аспектами безопасности. Подмена одной концепции другой опасна, так как лица, принимающие решения, относятся к осетрам как к природному ресурсу, а это ресурс экологический. Ставить его рядом с минеральным сырьем нельзя. Когда восприятие экологической безопасности носит узко ресурсный характер, любая проблема *вырывается из экологического контекста и попадает в плен экономической целесообразности*. Без экологических ценностей концепция теряет смысл, тогда любые решения, в том числе на ее, как бы, основе, будут экологически небезопасны. Именно так происходит с управлением осетровыми ресурсами Каспия.

⁶ См. Новости рыболовства. 2008 год. Ноябрь. / <http://www.fishnews.ru>

Позиция России в международно-политической системе начала XXI века

Для того чтобы определить позиции и значение России как субъекта в современном мире целесообразно предварительно выявить основные особенности современного мироустройства. Ключевым для решения этой задачи является установление наличия системной организованности мира, поскольку именно эта характеристика мироустройства (в случае ее наличия) предполагает, что современный мир является целостным системным объектом. С этой точки зрения, различные субъекты, участвующие в многообразных связях, отношениях и взаимодействиях в мире, являются составными частями некоей мировой системы, интегрированными в это целостное образование и выполняющими в нем определенные и неравнозначные функции. Необходимо рассмотреть особенности мировой экономической и политической сфер, которые имеют наибольшее значение для выяснения вопроса о системном устройстве мира.

Наиболее общей тенденцией мирового развития в последней четверти XX – начале XXI вв. стала глобализация, которая и формируется совокупностью мировых связей, отношений и взаимодействий между многообразными субъектами в различных сферах деятельности. Что позволяет считать глобализирующийся мир системным? Системность любого объекта, в том числе и социального мира, предполагает наличие у объекта определенных свойств и качеств. С позиций системного подхода, основными критериями системности являются отношения устойчивых взаимодействий между частями целого объекта, а также обладание им интегративным качеством целостности, формируемым функциональными отношениями частей.¹ Такое интегративное качество превышает простую сумму качеств частей системы.

Система мирохозяйственных связей

В последней четверти XX – начале XXI вв. в мировой экономике интенсифицировались транснациональные процессы. Их сущность выразилась в появлении новых форм международного разделения труда (МРТ). Наряду с преобладавшим ранее межотраслевым МРТ стало быстро развиваться внутриотраслевое, частное, поузловое и технологическое. Эти процессы обозначили все более усиливающуюся тенденцию перехода хозяйственных субъектов высокоразвитых и ряда развивающихся стран к широкомасштабной инвестиционной и производственной кооперации.² В результате деятельности ТНК производство компонентов (узлов, деталей и т. п.) будущей готовой продукции стало рассредоточиваться между производителями, расположенными в разных национальных экономиках. Наряду с международным (межстрановым) разделением труда все более широкое распространение получало транснациональное межкорпоративное и внутрифирменное. ТНК, базирующиеся в высокоразвитых странах, в целях снижения производственных издержек стали выносить массовое производство среднетехнологичной и отдельных стадий процесса производства высокотехнологичной продукции в новые индустриальные страны, создавая в них филиалы. В результате развития отношений транснациональной производственно-инвестиционной кооперации в мире сформировалась геоэкономическая воспроизводственная структура. Ее образовали внутри- и межкорпоративные производственные отношения, осуществляющиеся в рамках сетей ТНК и их филиалов, образующих интернациональные воспроизводственные анклавы (ИВА). Они, интегрируя в себя хозяйственные субъекты, расположенные в различных

* Зуйков Руслан Сергеевич – м.н.с. Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

¹ См.: Bertalanffy L. von. General System Theory. Foundations, Development, Applications. – N. Y.: George Braziller, 1968. P. 38; Синельников Б. М., Горшков В. А., Свечников В. П. Системный подход в научном познании. – М., 1999. С. 77–78.

² См., например: Шишков Ю. Международное разделение производственного процесса меняет облик мировой экономики // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 10.

национальных экономиках, образуют при этом целостные комплексы, производственные процессы *внутри* которых осуществляются, пересекая границы национальных экономик.

Благодаря деятельности ТНК, из выделяемых на основе методологии мир-системного анализа³ трех уровней системы мирохозяйственных связей (СМХС), в геоэкономическую структуру мира были интегрированы два: ядро и полупериферия. Эти уровни, связаны функциональными отношениями производственной кооперации между соответственно ТНК и их филиалами. Ядро, то есть действующие в нем ТНК, выполняют в названной структуре функцию создания инноваций и разработки новых технологий производства продукции. Полупериферия посредством действующих на ней филиалов ТНК обеспечивает массовое производство (со сниженными издержками) продукции по технологиям, передаваемым им материнскими ТНК.⁴ Интеграция названных уровней СМХС и акторов посредством функциональных взаимодействий между ними в геоэкономической воспроизводственной структуре создает интегративное качество целого. Им является максимизация прибыли, извлекаемой ТНК за счет сочетания высоких цен на продукцию, производимую по монополизируемым за счет инноваций и патентования технологиям, и более низких издержек производства на полупериферии в филиалах ТНК. Сверхприбыли ТНК являются основным источником прямых иностранных инвестиций в мире, которые обеспечивают функционирование и устойчивое воспроизводство мировой геоэкономической структуры. Особая устойчивость данной структуры в силу внутрикорпорационного характера отношений в ней, а также функциональная связь между ее акторами и уровнями, создающая интегративное качество целого, позволяет считать структуру транснациональных связей мировой геоэкономической системой. О значении этой системы и ее главных акторов – ТНК в мировой экономике свидетельствуют следующие данные. К началу XXI в. ТНК обеспечивали 80% прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в мире, около 50% мирового промышленного производства, около 50% (по другим данным две трети) мирового товарооборота, 80% продаж патентов и лицензий.⁵ Объем продаж совокупного производства зарубежных филиалов ТНК более чем в два раза превышал объем международной торговли.

В качестве периферии мир-системный анализ выделяет тот уровень СМХС, на котором сосредоточены немонополизируемые отрасли, прибыльность которых значительно зависит от конъюнктуры рынка. К их числу относятся отрасли сырьевой, добывающей промышленности, которые непосредственно не участвуют в отношениях транснациональной производственной кооперации. Таким образом, периферия, имеющая преимущественно сырьевую специализацию в МРТ, исключена из мировой геоэкономической системы, структура которой сформирована отношениями транснациональной производственной кооперации.

Россия в системе мирохозяйственных связей

О позиции, занимаемой Россией в СМХС, свидетельствует товарная структура и модель ее внешнеэкономических связей (ВЭС), а также доля ее участия в геоэкономической системе. Прежде всего, привлечение и вывоз прямых иностранных инвестиций – ПИИ, их отраслевое распределение. Товарная структура российского экспорта в 2007 г. была следующей. На три основные группы сырья и материалов (топливно-энергетические ресурсы, металлы, лесобумажная продукция) приходилось 84,3% всего экспорта, в том числе на топливно-энергетические ресурсы – 64%. Продукция с высокой долей добавленной стоимости (машины, оборудование и транспортные средства, това-

³ См.: *Wallerstein I. The politics of the World-Economy: The States, the Movements and the Civilizations.* – Cambridge, 1984; *Валлерстайн И. Миросистемный анализ: введение.* / Пер. Н. Тюкиной. – М.: Изд. дом «Территория будущего», 2006.

⁴ См.: *Федоров И.Г. Трансфер технологий на современном этапе развития мирового хозяйства.* Дисс. на соиск. уч. степ. канд. экон. наук. – М.: РЭА им. Г. В. Плеханова, 2003.

⁵ См.: *Хлыпалов В.М. Глобализация мировой экономики на рубеже XX – XXI веков.* – Краснодар: «Кубанский издательский дом», 2003. С. 30; *Степанян Т.М. Современные транснациональные корпорации в условиях глобализации мировой экономики: Монография.* – М.: РГОТУПС, 2007. С. 37.

ры химической и легкой промышленности) составила 13,1% экспорта, в том числе машины, оборудование и транспортные средства – 5,6%.⁶ Доля последней группы в общем объеме экспорта, несмотря на некоторый стоимостный рост, постоянно снижается.

Удельный вес России в накопленных вывезенных мировых ПИИ оценивается в 0,4–0,5%.⁷ Близкую цифру – 0,5% (по другим оценкам 1,3%) всего мирового объема составляют зарубежные ПИИ, накопленные в российской экономике. Из общего объема накопленных к 2005 г. ПИИ 25% приходилось на добывающую промышленность, 12,7% – на металлургическую, по 7% – на пищевую и нефтяную, 6% – на торговлю и 5% – на транспорт. В производство машин и оборудования было вложено лишь 0,8%, в электротехническую и электронную отрасли – 0,5%, в производство транспортных средств – 1,5% ПИИ.⁸ То есть Россия крайне незначительно участвует в транснациональных воспроизводственных отношениях и, следовательно, почти не интегрирована в транснациональную воспроизводственную структуру. Сырьевые отрасли, в которые преимущественно вкладываются ПИИ, поступающие в Россию, как уже отмечалось, непосредственно не участвуют в отношениях транснациональной производственной кооперации.

Модель ВЭС России является преимущественно торговой, а не производственно-инвестиционной, что характерно для экономик, интегрированных в геоэкономическую систему. Ее специализация в СМХС носит сырьевой характер. Это свидетельствует о периферийной позиции России в СМХС и соответственно об ее неполной включенности в мировую геоэкономическую систему. Таким образом, Россия практически не участвует в создании и перераспределении мирового дохода, который формируется в рамках этой системы.

Для перехода России к инновационному типу развития и ее интеграции в мировую геоэкономическую систему необходима комплексная стратегия. Представляется, что она могла бы включать, в частности, следующие меры:

1) разработка и реализация на государственном уровне геоэкономической доктрины и стратегии инновационного прорыва;

2) диверсификация направлений географии ВЭС; перспективным направлением ВЭС для реализации цели перехода к инновационной экономике может стать восточноазиатское – где расположен быстроразвивающийся рынок, способный стать крупнейшим в мире;

3) смена модели ВЭС с торгово-посреднической на производственно-инвестиционную путем активного вхождения в международную производственную кооперацию, технологическое разделение труда, участие в формировании восточноазиатских и других ИВА;

4) возможным способом перехода России к инновационной экономике могло бы стать осуществление стратегии кооперационного соразвития России и новых индустриальных стран Восточной Азии, в особенности КНР, с целью реализации модели опережающего, а не догоняющего, то есть зависимого от высокоразвитых стран технологического развития. Это позволило бы выйти на освоение шестого технологического уклада в период между 2010–2030 гг.;⁹

5) определение спектра технологических направлений, в развитии которых с привлечением зарубежного опыта нуждаются новые индустриальные страны Восточной Азии и по которым Россия способна в ближайшей перспективе выйти на передовой мировой уровень;

⁶ См.: Кобрин И. А. Внешняя торговля России в 2007 году // Российский внешнеэкономический вестник. 2008. № 5. С. 43, 45.

⁷ Баранов В. Д. Российские транснациональные корпорации на международных рынках товаров и услуг // Российский внешнеэкономический вестник. 2008. № 6. С. 26.

⁸ См.: Кузнецов А. В. Интернационализация российской экономики: Инвестиционный аспект. – М.: URSS, 2007. С. 130.

⁹ См.: Кузык Б. Н., Титаренко М. Л. Китай – Россия – 2050: стратегия соразвития. – М.: ИНЭС, 2006.

6) концентрация имеющихся у России государственных ресурсов на осуществлении инновационного прорыва по данным технологическим направлениям с учетом их возможной экономической эффективности; реализация государственной политики, направленной на создание и поддержку высокоэффективных совместных с новыми индустриальными странами научно-производственных компаний;

7) в случае высокой результативности реализации данной стратегии – поэтапное расширение спектра направлений сотрудничества.

С теоретической точки зрения продвижение в направлении данных целей означает интеграцию секторов российской экономики в мировую геоэкономическую систему преимущественно на среднем, полупериферийном, иерархическом уровне системы МХС, на котором находятся новые индустриальные страны. В случае достижения этих целей в перспективе открывается возможность перехода отдельных секторов национальных экономик, интегрированных в геоэкономическую систему на среднем уровне системы МХС, на верхний уровень при условии опережающего освоения ими шестого технологического уклада.

Мировая политическая система в начале XXI в.

Во второй половине XX в. существенную качественную трансформацию претерпели отношения между государствами, экономики которых составляют ядро СМХС. Наличие союзнических отношений между странами Запада в период «холодной войны», а с 1970-х годов также быстрое развитие процессов глобализации привели к тому, что характерные в прежние времена отношения жесткого соперничества и часто конфронтации уступили место комплексной взаимозависимости. Межгосударственная конкуренция сохранилась, но отношения в определенной мере переросли из конкурентно-конфронтационных в конкурентно-кооперационные. Эта трансформация сущности отношений между странами ядра обусловила возникновение у них потребности в совместной деятельности по регулированию процессов в глобализирующейся мировой экономике. Уже в 1970-е годы Трехсторонней комиссией стала разрабатываться идеология координации экономической политики, а затем и внешней политики ведущих высокоразвитых стран Запада.¹⁰ В последней четверти XX в. эти идеи воплотились в деятельности Группы семи ведущих высокоразвитых стран (с 2002 г. Группа восьми). Мощный совместный потенциал членов Группы, их комплексная взаимозависимость и значительное совпадение целей и интересов (преимущественно старых членов) обусловили способность Группы оказывать существенное регулирующее влияние на мировые экономические и политические процессы.

Фактически Группа стала превращаться в неофициальный центр определения повестки дня по проблемам «глобального управления». По своему влиянию этот механизм мирового регулирования оказался сопоставим с официальной мировой институциональной системой, образуемой ООН и другими международными организациями.

Прекращение на рубеже 1980–1990-х годов «холодной войны» ускорило изменения в системе межгосударственных отношений. Распад двухполюсной межгосударственной структуры разрушил относительное силовое равновесие в данной системе. Следствием этого стало нивелирование того типа отношений, который традиционно составлял ее структуру – отношений взаимного военно-политического сдерживания и уравнивания военно-экономических потенциалов сверхдержав. Данное обстоятельство наряду с ростом комплексной взаимозависимости государств, экономики которых интегрировались в мировую геоэкономическую систему, позволяет поставить вопрос о трансформации системы межгосударственных отношений. Представляется, что процессы экономической глобализации создали предпосылку, а ликвидация конфронтационной структуры межгосударственных отношений стимулировала тенденцию, веду-

¹⁰ См.: *Войтоловский Ф.Г.* Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка 1940–2000-е гг.. – М.: Крафт+, 2007. Глава третья.

щую к качественной трансформации системы межгосударственных отношений и ее функции в мировой системе в целом. Вместо прежней функции взаимного сдерживания государств система межгосударственных отношений (образуемая группой ведущих высокоразвитых стран) стала в определенной мере выполнять задачи, направленные на межгосударственное кооперативное регулирование мировых процессов. Это дает основание сделать предположение о том, что в рамках системы межгосударственных отношений сформировался зародыш мировой регулирующей «политической» системы, отдаленно напоминающей по своему функциональному назначению внутригосударственную политическую систему.

Именно в национальных экономиках стран «семерки» базируются наиболее мощные ТНК, которые являются ведущими акторами в мировой геоэкономической системе и образуют ее ядро. Государства Группы семи постепенно сформировали особый механизм, способный в той или иной мере регулировать процессы в геоэкономической системе взаимодействий и обеспечивать тем самым интересы и цели своих ТНК, которые служат источником экономического, финансового, технологического, а, следовательно, и военно-политического могущества государств своего базирования. С позиций общей теории систем этот механизм может рассматриваться как система кибернетического типа, надстраиваемая над системой взаимодействий (геоэкономической системой) и обеспечивающая своего рода «вторичные регуляции» процессов в ней.¹¹ Эти «вторичные регуляции» дополняют и частично замещают саморегуляцию системы взаимодействий.

Позиция России в мировой «политической системе» в начале XXI в. представляется двойственной. Она по-прежнему играет одну из ключевых ролей в официальной институциональной системе, призванной обеспечивать международную безопасность, занимая место постоянного члена Совета Безопасности ООН. Являясь также с 2002 г. полноправным членом Группы восьми, Россия подключена к обсуждению и выработке решений по проблемам глобального регулирования, в осуществлении которого данный механизм фактически выполняет функцию своего рода «центра мобилизации». Однако, поскольку традиционно основное внимание саммитов Группы занимают финансово-экономические вопросы, связанные с регулированием процессов, имеющих отношение к функционированию мировой геоэкономической системы, крайне слабые позиции России в последней области обуславливают ее незначительное влияние на выработку решений по данному кругу вопросов. Исключение составляют те из них, которые связаны с обеспечением экономики ведущих стран энергоресурсами, что по инициативе России нашло отражение на саммите 2006 г. в Санкт-Петербурге.

Помимо данных обстоятельств для более адекватного определения позиции России в «политической» системе глобального регулирования необходимо учитывать также и то, что ее неформальный механизм, образованный Группой восьми, осуществляет регулирующие функции во взаимодействии с официальными международными организациями. При этом, координируя позиции членов по актуальным проблемам мировой экономики, Группа способна оказывать определяющее влияние на решения, принимаемые такими организациями как МВФ, Всемирный банк, ВТО, в которых члены Группы играют ведущую роль. То есть Группа осуществляет регулирующее воздействие на глобальные экономические процессы через многосторонние организации, в исполнительных органах которых (МВФ, Всемирный банк) старые члены «восьмерки» имеют решающее влияние. Работа многосторонних организаций, контролируемых членами Группы, содействует исполнению принятых на саммитах обязательств в особенности тогда, когда эти организации имеют непосредственное отношение к данным обязательствам.¹²

Позиция, занимаемая Россией в официальных международных экономических организациях, не позволяет ей оказывать существенного влияния на их решения. Так, доля

¹¹ См.: Bertalanffy L. von. Op. cit. P. 43–44.

¹² См.: Kokotsis E., Daniels J. G 8 Summits and Compliance // The G 8's Role in the New Millenium / Ed. by M. Hodges, J. Kirton. – Ashgate: Aldershot, 1999. P. 75–94.

России в общем количестве голосов в Совете управляющих МВФ составляет 2,74%, в Международном банке реконструкции и развития – 2,85%. Квоты России в этих организациях, хотя и предоставляют ей возможность избирать своих представителей в Исполнительный совет МВФ и Директорат МБРР, однако не дают права на постоянное место в этих органах. Эти квоты также не достаточно весомы для блокирования нежелательных решений (даже совместно с другими государствами), принимаемых квалифицированным большинством. Не являясь членом ВТО, Россия не имеет возможности участвовать в выработке, применении и пересмотре правил, регулирующих международную торговлю. Это обуславливает отсутствие для России доступа к международным механизмам защиты экспортеров от дискриминации на мировом рынке. В целом, недостаточно значимая роль России в организациях, регулирующих мировые экономические процессы, адекватна ее периферийной позиции в СМХС и фактической исключенности из сформировавшейся в ее рамках транснациональной воспроизводственной геоэкономической системы.

Проведенный анализ позволяет сделать несколько выводов:

Во-первых, структурообразующую роль в мировой системе начала XXI в. в отличие от системы международных отношений второй половины XX в. играют не межгосударственные военно-политические отношения, нацеленные на взаимное сдерживание и уравновешивание военно-экономических потенциалов государств. Их место заняли транснациональные воспроизводственные геоэкономические отношения. Целью участвующих в них субъектов (ТНК, их филиалы и еще более многочисленные подрядчики, образующие разветвленные сети) является формирование и перераспределение доходов, получаемых в рамках мировой геоэкономической системы и содержащих повышенную долю прибыли.

Во-вторых, межгосударственные отношения группы ведущих высокоразвитых стран сформировали неформальный механизм мироэкономического и мирополитического регулирования – мировую «политическую систему».

В-третьих, перед Россией стоит объективно обусловленная задача интеграции в мировую геоэкономическую систему, что предполагает необходимость преодоления преимущественно сырьевой специализации во внешнеэкономических связях и смену модели этих связей с торговой на производственно-инвестиционную. Способом трансформации названной модели является интеграция в уже существующие в мире цепочки транснациональной производственно-инвестиционной кооперации и, что может стать еще более важным, – формирование новых цепочек.

В-четвертых, от успеха решения этой задачи во многом будет зависеть позиция России как государства на международной арене, ее способность быть влиятельным участником глобальной «политической системы» и соответственно оказывать значимое воздействие на выработку и реализацию этой системой мер по регулированию мировых экономических и политических процессов.

Проблемы формирования образа России в современном мире

Ровинская Т.Л.*

Формирование негативного образа России в зарубежных СМИ

Давно ушла в прошлое «холодная война» и блоковое противостояние «тоталитаризма и демократии», изменилась политическая карта мира. Преемницей СССР стала «новая» Россия. Казалось бы, вместе с этим должна была закончиться эпоха пропагандистской борьбы – то есть намеренного очернения образа противника. Однако на практике этого не произошло: образ России в западных средствах массовой информации (СМИ) не только не улучшился, а напротив, даже ухудшился. В 1990-е гг. в своем новом состоянии *ельцинская Россия*, в первую очередь, перестала пользоваться тем уважением в мире, которым пользовался СССР, что нашло свое отражение в иностранных СМИ. Политическая демократизация и переход экономики на рыночные рельсы – в том виде, в котором это происходило в России, – вызывали на Западе не столько удовольствие, сколько напряжение и большую тревогу. Затем усиление российской государственности и укрепление экономики, характерные для *путинской России*, снова не вызвали на Западе энтузиазма. Многие политики и эксперты в США и ЕС полагают, что слишком сильная Россия, как и слишком слабая, – это опасный сосед и непредсказуемый партнер.

Радикальные политико-экономические преобразования в России 1990-х гг. не оказывали *принципиального* воздействия на сложившийся на Западе (и отраженный в западных СМИ) российский негативный образ. Причина негативного ореола, которым Россия традиционно окружена на Западе, кроется в более глубоком международно-политическом и политико-экономическом конфликте, продолжающемся уже много веков. Этот конфликт основан, как известно, в первую очередь на несоответствии ресурсной базы российской и западных экономик. Россия имеет огромную территорию и большое количество неосвоенных природных ресурсов, в то время как страны Европы в основном испытывают острый дефицит и того, и другого. Это общее недовольство США и Запада сопряжено со страхом перед гигантским «русским медведем».¹ Именно совокупностью этих эмоций и рациональных оснований объясняется тотальный негативизм, пронизывающий информационные сообщения о России 1990-х – 2000-х гг. Если говорить о современности, то, по меткому замечанию французского писателя М. Дрюона, «во французской и вообще западной прессе наблюдается что-то вроде умственного ревматизма, когда речь заходит о России. Мы не избавились от того дремлющего в нас страха, который внушала советская империя. Чуть только в Москве почувствуется немного строгости, кое-кому тут же видится тень Сталина».²

Чаще всего общий тон информации о России варьируется от пренебрежительного и холодного до гневно-осудительного. Вот лишь несколько примеров эпитетов, употреблявшихся за последние 5 лет в авторитетных иностранных СМИ по отношению к России.

Американская газета «Washington Post» (9.12.2003) пишет с пренебрежением: «Россия – не дитя малое. У нее есть армия, фондовая биржа и национальный банк. Она имеет место в Совете Безопасности ООН, послов в большинстве столиц мира и олимпийских чемпионов по фигурному катанию на коньках. У нее есть национальный флаг и достаточно искусственных спутников Земли. Так почему бы нам не обращаться с Россией как со «взрослой» нацией? Совершенно очевидно, что в данный момент мы этого не делаем – и, в действительности, не делали этого с момента распада Советского Союза...».

* Ровинская Татьяна Леонидовна – кандидат политических наук, н.с. Сектора теории политики ИМЭМО РАН; научный редактор журнала «Мировая экономика и международные отношения».

¹ См.: Баталов Э.Я., Журавлева В.Ю., Хозинская К.В. «Рычащий медведь» на «диком Востоке». Образы современной России в работах американских авторов. – М: РОСПЭН, 2009.

² Дрюон М. Интервью // Обозреватель. Украина. 24.09.2004 (<http://www.inosmi.ru/translation/213573.html>).

Британская «The Financial Times» (3.03.2004) недовольна экономическим прогрессом в России: «Остерегайтесь путинской бурно развивающейся России... Представляется, что авторитаризм может быть хорош для... обогащения. Чем сильнее президент Владимир Путин «закручивает гайки», тем больше расцветает экономика России...».

Немецкая «Frankfurter Allgemeine Zeitung» (2.11.2005) опасается возрождения цензуры в России: «Царистско-большевистская цензура... Через двадцать лет после того, как прозвучало слово «гласность», и после периода информационной «транспарентности» цензура в России снова становится...реальным фактом... О том, что цензура была одним из важных элементов государственных институтов власти еще в дореволюционной России, в целом известно... Недавно Арлен Блум указал ...на возможную опасность реставрации цензуры в России... Тоска по цензуре, такой диагноз ставит Блум...».

Итальянская «Corriere Della Sera» (5.12.2006) разжигает «шпионские страсти»: «Похищение личности... Шпионы СВР на Западе просматривают извещения о смерти, пролистывают газеты, ведут розыски в городских архивах. Они охотятся не за информацией, а за именами... «Призраки» – вокруг нас, но мы их не замечаем. В том смысле, что они не бросаются в глаза, они очень терпеливы, их натаскали на то, чтобы слушать... Раскрыть их можно, если они совершат неверный шаг. Или если кто-нибудь продаст их врагу – как, возможно, собирался сделать Литвиненко...».

Французская «Le Point» (29.02.2008) выражает панический страх перед реставрацией авторитарной власти в России: «Россия Путина – новый удачный вариант Советского Союза? Президентские выборы 2 марта в России свидетельствуют о том, что построить демократию в этой стране не удалось... Ничто так точно не символизирует шизофрению России, как двуглавый орел. Шизофрению, которая вызвана неспособностью сочетать политическую свободу с иллюзией, что только деспотизм может обеспечить выживание нации, а также экономическое и социальное развитие страны. Но уж кто-кто, а Россия должна была бы знать, что после деспотов остаются лишь войны, развалины, трупы и нищета...».

Радио «Свобода» (США, 24.08.2008) боится превращения России в мирового агрессора: «Запад, кажется, всё еще недопонял масштабов катастрофы, перед которой оказался мир... Напав на Грузию, Кремль по сути открыто заявил о себе, как о новом мировом агрессоре, владеющем ядерным оружием, и при этом еще и богатейшими топливными запасами – агрессоре, которому ни одна из стран мира не может и не смеет ничего противопоставить... Если конечно не предположить, что у них там, в центре Москвы, с бешеной скоростью распространяется некое опасное вирусное психическое заболевание, поражающее отдельных тружеников органов власти... На Западе всё никак не поймут одной простой вещи: кремлевской группировке не надо, чтобы их уважали – им хочется, чтобы их боялись, и чтобы им платили деньги...».

Эти тексты говорят сами за себя. Анализа требуют причины таких мнений и позиций.

Широко известно, что любой факт и любое высказывание можно интерпретировать совершенно по-разному, иногда – диаметрально противоположно. В особенности это касается официальных заявлений по спорным международно-политическим вопросам. Нет ничего удивительного в том, что на фоне общей истерии по отношению к России, царящей в западных СМИ, лишь изредка можно встретить нейтральные (в основном, аналитические) и еще реже – позитивные по тону и по сути сообщения. Эта истерия является как прямым следствием политических процессов, так и фактором, провоцирующим дальнейшее ухудшение этих отношений. Если обобщить это явление, то с одной стороны, вся информация в СМИ основана на реальных фактах – пусть даже они представлены в искаженном виде, с выгодной кому-то точки зрения. С другой стороны, информация, представленная в СМИ, вызывает в обществе и в политических кругах огромный резонанс и тем самым влияет на дальнейший ход развития событий.

Например, излишняя «прозрачность» наносит большой вред в случае освещения в СМИ военных событий и «спецопераций» – напрямую воздействуя на их ход и резуль-

тат. Аналогичным образом информация в СМИ, касающаяся политической фигуры, может навсегда испортить ее имидж. Так, постоянным объектом едкой критики в западных СМИ был в период нахождения у власти и остается поныне бывший Президент России В.В. Путин. Изначально приклеенный ему ярлык «кэзбэшника» и «наследника» со временем обрастал все новыми и новыми нелестными характеристиками. Можно сказать, что фигура российского президента стала для зарубежных СМИ своего рода источником фобий. Фактически, уже много лет эта фигура «кормит» большую армию иностранных журналистов, редакторов, владельцев СМИ, и они не собираются «расставаться» с ней в ближайшем будущем. Уход Путина с поста президента на пост премьер-министра только подлил масла в огонь: теперь на Западе его обвиняют в политическом двуличии и прочих «грехах».

Возникает закономерный вопрос: стоит ли предпринимать какие-то шаги для улучшения имиджа России в зарубежных СМИ или это невозможно в принципе?

Представляется, что принципиально улучшить информационный образ России на Западе невозможно в силу объективных исторических причин. Поэтому главная задача заключается в *положительной корректировке* этого образа. Для этого необходима активная политика по распространению знаний о России, русского языка и культуры, расширению социальных контактов и практики общественной дипломатии.

Эта идея не нова. В конце «холодной войны» и затем в эпоху Перестройки происходили подобные информационные «прорывы»: дружеская миссия американской школьницы Саманты Смит и ответная миссия российской школьницы Кати Лычевой, последовавшая за этим волна школьных, студенческих и профессиональных обменов. Когда открылись границы, в СССР (затем в Россию) хлынул поток информации с Запада. Это было важной составной частью целенаправленной внешней политики этих стран по отношению ко всему постсоветскому пространству. Однако адекватного «встречного» информационного потока не наблюдается до сих пор. И по сей день на Западе существует дефицит объективной информации о России.

Корректировка образа России в зарубежных средствах массовой информации может быть достигнута только путем целенаправленной имиджевой политики со стороны Российской Федерации. Существующий при Департаменте информации и печати МИД России Российский центр международного научного и культурного сотрудничества (Росзарубежцентр) осуществляет через свои представительства «планомерную работу по обеспечению национальных интересов России, содействуя проведению ее внешнеполитического курса, реализации долгосрочных комплексных программ в гуманитарной, культурной, научно-технической и образовательной сферах, способствуя продвижению делового и экономического потенциала страны».³ Работая в тесном взаимодействии с МИД России, Росзарубежцентр главный акцент делает на формировании и укреплении позитивного образа России в мировом сообществе с целью выхода на более высокий, качественно новый уровень работы по гуманитарному сопровождению внешнеполитических интересов нашей страны. Так, 2007 г. был объявлен Годом русского языка. В план мероприятий Года русского языка в мире было включено почти 900 акций Росзарубежцентра в 70 странах. Концепция Года предполагала проведение за рубежом фестивалей, Дней, Недель русского языка, праздников русской словесности, форумов русистов, научно-практических конференций, семинаров и краткосрочных курсов повышения квалификации преподавателей, конкурсов и олимпиад, выставок-презентаций российской системы образования, «круглых столов» по вопросам международного образовательного сотрудничества, встреч выпускников российских вузов, книжных ярмарок, литературных вечеров, концертов и выставок. В 2007 году на базе представительств было проведено также более 700 мероприятий, посвященных Дню России, Дню Государственного флага и Дню народного единства. Одним из основных направлений деятельности Росзарубежцентра является работа с общественными неправительственными организа-

³ О работе Российского центра международного научного и культурного сотрудничества при МИД России в 2007 году (http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/itogi/38D23706B64DDF72C32573C0002C01FE).

циями (НПО) зарубежных стран с целью создания на базе российских центров науки и культуры (РЦНК) постоянно действующих площадок для дискуссий по приоритетным темам в контексте НПО-дипломатии. В их числе: инициативы в сфере энергетической безопасности, борьба с международным терроризмом, становление гражданского общества (включая деятельность за рубежом Общественной палаты России), вопросы прав человека, чеченская проблематика, историческая память.

Культурные мероприятия, связанные с передачей информацией исторического характера становятся особенно актуальны в контексте пересмотра некоторыми общественно-политическими кругами в странах Восточной Европы результатов Второй мировой войны. Важным фактором в правдивом отображении событий Второй мировой войны и участия в ней СССР, в развенчании мифов и фальсификации фактов стало активное продвижение представительствами Росзарубежцентра в местные СМИ практически во всех странах пребывания информационных материалов, объективно освещающих исторические события. Это и телерадиопрограммы, интервью, публикации статей, показ на каналах местного телевидения отечественных фильмов на военную тематику, организация пресс-конференций, активное использование Интернет-ресурсов. Для зарубежных СМИ многих стран с участием ветеранов Великой Отечественной войны проведено 54 пресс-конференции, организованы брифинги по военной проблематике для журналистов. На Росзарубежцентр возложено также обеспечение информационной поддержки Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Безусловно, подобного рода акции не остаются без внимания зарубежных СМИ. Их проведение – это основа российской внешнеполитической стратегии по продвижению позитивного образа страны за рубежом. Однако эти меры сами по себе не могут считаться активной информационной политикой. Активная информационная политика – это, прежде всего, полноценный выход российских СМИ на зарубежную аудиторию.

До 2005 г. российские СМИ за рубежом были представлены в первую очередь международной радиостанцией «Голос России». В 2000 году сайт радиостанции «Голос России» впервые был признан одним из лучших в сети Интернет. Редакторы крупнейшей Интернет-энциклопедии «Britannica», проводившие в сети отбор наиболее интересных страниц, оценивали оперативность и точность информации, размещенной на сайте, авторитет авторов, дизайн, простоту в обращении. Сайт дает наиболее полное представление о жизни России – политической и культурной. Теперь Интернет-страница «Голоса России» включена в Программу ссылок «Britannica» наряду со знаменитыми информационными источниками «Newsweek» и «Discovery». Социологический опрос, проведенный германским и швейцарским бюро Международной организации в поддержку СМИ, показал, что радиостанция «Голос России» занимает третье место по популярности после таких международных вещателей, как BBC и «Голос Америки». Опрос проводился в 50 странах мира. Радиостанция вещает и в Интернете в режиме реального аудио на русском, английском, немецком, испанском языках. Весь информационный продукт «Голоса России» представлен также в текстовом формате на 22 языках. Помимо «Голоса России», за рубежом ведут трансляцию некоторые российские телеканалы, ограниченно распространяются отдельные издания российской прессы. В последнее десятилетие в России стали появляться различные Интернет-порталы российских изданий с версиями на иностранных языках.

Весной 2005 г. в Латинской Америке начал пробное вещание российский телеканал «TeleSUR». В декабре 2005 г. начал работать первый российский информационный телеканал, ведущий круглосуточное вещание на английском языке – «Russia Today», учредителем которого выступило информационное агентство РИА «Новости». Канал представляет российскую точку зрения на события, происходящие в России и за рубежом. Его главная задача – сформировать у зарубежного зрителя позитивный образ России. Хотя создатели канала изначально предполагали, что по форме он станет аналогом таких зарубежных «монстров» как BBC и CNN (круглосуточные новости, бизнес, спорт и погода), они рассчитывали не на широкую аудиторию, а в большей степени на полити-

логов, экспертов и людей, интересующихся российской культурой. При этом 70% от объема вещания составляет международная информация. «Russia Today» стал первым российским членом Ассоциации международного телевидения – независимой некоммерческой организации, созданной для эффективного взаимодействия между ведущими международными вещателями и профессиональными объединениями. В дополнение был создан журнал «Российская Федерация сегодня» и соответствующий Интернет-портал. Канал постепенно расширяет свое влияние в мире. Так, весной 2007 г. он начал свое вещание на арабском языке в 32 исламских государствах мира, осуществляется также проект его вещания на испанском языке для Латинской Америки.

Новые телеканалы призваны противостоять международным средствам массовой информации, которые, по мнению Кремля, занимают критическую позицию по отношению к России.

Таким образом, в настоящее время Россия (пусть с некоторым опозданием) начала проводить *активную* информационную политику за рубежом. Это необходимо для корректировки в целом негативного образа страны, сложившегося в зарубежных (преимущественно американских и европейских) СМИ. Этот процесс осложняется тем, что все ниши на западном информационном рынке уже заняты. Аудитория уже «поделена», и средствам массовой информации российского происхождения будет нелегко выйти на значимую часть западной аудитории, чтобы играть роль информационного «противовеса» по отношению к западным СМИ в освещении всего, что касается России.

Проценко А.Е.*

Методологические и практические проблемы формирования позитивного образа России**

Начиная с 2000 г. российские власти регулярно говорят о необходимости изучения и формулирования практических рекомендаций по улучшению образа страны за рубежом. Теме посвящены многочисленные исследования, как научных центров, так и крупных PR агентств. Имидж страны представляет собой комплексную и крайне актуальную на сегодняшний день проблему. Необходимость формирования и поддержания позитивного имиджа страны не вызывает сомнений. Образ государства формируется как определенное отражение в общественном сознании других стран характеристик государства и его действий, а также действий выступающих от его имени субъектов. В свою очередь, складывающаяся «репутация» имеет практическое значение: она или помогает, или, напротив, усложняет достижение целей для акторов международных отношений.

Существует ряд определений имиджа. Одна из наиболее полных дефиниций предложена Э.Л. Галумовым. Имидж (образ) страны – это комплекс объективных взаимосвязанных между собой характеристик государственной системы (экономических, географических, национальных, демографических и т.д.), сформировавшихся в процессе эволюционного развития государственности как сложной многофакторной подсистемы мирового устройства, эффективность взаимодействия звеньев которой определяет тенденции социально-экономических, общественно-политических, национально-конфессиональных и иных процессов.¹

Имидж государства имеет свои характерные признаки, в чем-то схожие с чертами имиджа лидера или компании. Во-первых, образ всегда является упрощенным посланием, доступным для понимания широкой целевой аудитории. Во-вторых, образ обычно выстраивается с помощью простых, ярких и конкретных символических форм. При формировании имиджа происходит идеализация или максимизация отдельных свойств субъекта. В-третьих, он заключает в себе определенный внутренний дуализм: достаточно устойчив, но в то же самое время не является статичной единицей. Напротив, имидж всегда очень динамичная категория. В-четвертых, он является свойством объекта, но в то же самое время может жить и развиваться самостоятельно. Образ представляет собой нечто среднее между желаемым и действительным. Однако во всех попытках работы над имиджем необходимо помнить, что, несмотря на свой субъективизм, он может быть устойчивым только в случае достоверности и постоянной актуализации в соответствии с текущими событиями.²

В российском случае, имидж страны опирался на обширное наследие советской эпохи. Россия преодолела этап легитимации 1990-х годов, став правопреемницей СССР и пройдя переходный период. Однако на международной арене она не заняла позиций своего предшественника, а внутри страны столкнулась с довольно сложными проблемами общественного самосознания. Мнения политической элиты и граждан диаметрально разошлись как по вопросам самоидентификации, так и в отношении первоочередных национальных интересов. По мнению элиты, РФ продолжает оставаться сверхдержавой, а основные внешнеполитические действия должны быть направлены на поддержание этого статуса. По социологическим опросам агентства РОМИР в 2003–2004 гг. 40,3% россиян считали Россию сверхдержавой, а 41,7% – были не согласны с этим ут-

* Проценко Анна Евгеньевна – кандидат политических наук, н.с. Института Латинской Америки РАН.

** Статья подготовлена в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ № 06-03-02110а. «Пути улучшения образа России в ведущих испаноязычных странах Латинской Америки (на примере Мексики, Венесуэлы, Чили и Аргентины)».

¹ См.: Галумов Э.Л. Основы PR. – М.: «Летопись XXI», 2004.

² См. например: Подымов А. Имидж, который мы не теряли // Огонек. 2003 (<http://www.ogoniok.com/archive/2003/4796/17-37-37/>).

верждением.³ Основные национальные интересы для граждан находятся внутри страны и лишены «имперских» амбиций политических элит.

Российский имидж обладает определенной спецификой, формированию которой во многом способствовали события отечественного опыта перехода к рыночной экономике и формирования качественно новой государственной структуры. Известная веками визитная карточка страны – «русская душа», была оттеснена на второй план другими образами. Имидж современной РФ до крайней степени персонифицирован. Это касается в первую очередь крепкой связи между имиджем страны и имиджем государственных лидеров. Как показали исследования ИЛА РАН, проводимые в 2006–2008 гг., самыми знаменитыми россиянами в Латинской Америке являются М.С. Горбачев, Б.Н. Ельцин и В.В. Путин. Можно объяснить результаты тем, что они отражают современные тенденции мировой политики: о стране судят по президенту. Эти проявления первичных знаний о России можно также рассматривать в качестве положительных. По крайней мере, за рубежом знают российских глав государств.

Однако такое сращивание имиджа президента с имиджем страны далеко не всегда является положительным для самой страны, как, например, влияние личного имиджа Дж. Буша-младшего на образ США. Имидж личности подменяет имидж государства в том случае, когда высока персонификация власти. Это зачастую порождает упреки со стороны мирового сообщества, обвинения в крене режима к авторитаризму. Подобные явления крайне симптоматичны для внутреннего развития страны, но, в первую очередь они наносят большой урон имиджу государства на мировой арене.⁴ Гораздо более полезной для блага страны представляется ситуация, когда имидж строится на прочной базе культурного и научно-технического наследия. В данном направлении у России достаточно сильные позиции. Российскому культурному и научному опыту отдают должное и в Латинской Америке, когда речь заходит о российской классической музыке, балетной школе, изобразительном искусстве, литературе, достижениях в отдельных областях науки и техники. Все это стало частью мировой истории и вкладом в развитие человечества. Однако очевидно отсутствие внимания российской стороны к поддержанию устойчивого интереса и «моды» на Российские достижения за рубежом.

Зачастую иностранных респондентов ставит в тупик вопрос о современной России, чем она отличается от Советского Союза, чем живет и кем является россиянин в начале XXI века. По результатам опроса, проведенного в Мехико в мае–июне 2006 г. слово «русский» имеет огромное значение для старшего поколения. Пожилые мексиканцы вспоминают С.М. Эйзенштейна, мексиканское путешествие В.В. Маяковского, деятельность русского полпреда А.М. Коллонтай, политическую эмиграцию Л.Д. Троцкого.

Для молодежи ассоциативный ряд, возникающий в воображении при слове Россия, скорее является разнородным по структуре набором стереотипов. В числе первых, респонденты в возрастной группе от 20 до 30 лет назвали Красную площадь, водку, русскую мафию и холодные зимы. Помимо наиболее популярного за рубежом Ф.М. Достоевского, участники опроса упомянули Л.Н. Толстого, А.П. Чехова и А.С. Пушкина, но не смогли вспомнить современных российских писателей. Мексиканская особенность в повышенном внимании к спорту, проявилась в том, что наряду с политиками, писателями и композиторами, респонденты назвали ряд российских спортсменов: А. Курникову, М. Шарапову, С. Хоркину, Г. Каспарова, Е. Плющенко.

Формирование образа страны во многом сродни производству экспортной продукции. Оно не может быть искусственным, при этом в действительности во многом имеет глубокие внутренние основы. С этой точки зрения важной темой имиджевой проблематики является вопрос национального самосознания. Термин «россиянин», если его определять по принципу гражданства, содержит в себе большой объединяющий потенциал для многонациональной страны. При этом, однако, современный россиянин по

³ См.: *Галумов Э.Л.* *Op. cit.*

⁴ См.: *Шевцова Л.* Россия – год 2005. Логика отката. Основные тенденции развития власти, экономики и внешней политики // Независимая газета. 2005, 21 и 25 января.

своему статусу не имеет такой государственной защиты и поддержки, какие были у советского гражданина. В этом вопросе приходится отмечать, что в последние годы россияне привыкли гордиться своей нацией исключительно по случаю спортивных или музыкальных побед. Для реальной оценки уровня гордости своей страной и ее достижениями более симптоматичны национальные опросы общественного мнения.

Многие соотечественники в середине 2007 г. отмечали, что к России относятся хорошо потому, что «у нее много ресурсов, с ней приходится считаться». Отвечая на вопрос, почему к России относятся плохо, респонденты называли следующие причины: «беспорядок в стране», «неэффективность законов», «воровство», «коррупцию».⁵ Странно обижаться на укоры в неэффективности отечественной управленческой машины извне, когда мы сами признаем эти болевые точки. С точки зрения построения благоприятного имиджа страны, невозможно экспортировать нарисованный позитивный образ, не имеющий под собой реальных оснований, такие попытки изначально обречены на провал.

Имидж государства является настолько многоуровневым понятием, что в нем нет малых и незначительных деталей. Каким образом формируется имидж страны, какие факторы влияют на него? Помимо уже упомянутых исторического наследия, сложившихся стереотипов и личности лидера, огромное значение оказывает деятельность государственных структур во внутренней и внешней политике, и экономическая активность. Все эти уровни логично рассматривать в преломлении человеческого измерения, так как именно оно играет главную роль в оценке адекватности и значительную роль в транслировании или экспорте имиджа.

Во внутренней политике, в первую очередь, речь идет о легитимности режима, законном и транспарентном проведении выборов, прозрачности системы управления. Важными характеристиками являются уровень жизни населения и государственная социальная политика. Помимо официальной точки зрения, нельзя забывать о существовании и большой работе по формированию нашего образа за границей, которую ведут иностранные информационные агентства и средства массовой информации. На страницах зарубежной прессы находит широкое освещение деятельность государственных лидеров и политической элиты. Однако там же нередко можно встретить статьи о россиянах, принимающих летом душ из ведра во время отключения воды, а зимой, статистику смертности бездомных от переохлаждения.

Вторым важным фактором, влияющим на образ страны, является экономическая деятельность. Россия остается одним из крупнейших поставщиков топливно-энергетического сырья на мировой рынок, она знаменита своими крупными компаниями «Газпром», «Лукойл», «Роснефть». В рейтинге фирм с наибольшей рыночной стоимостью в мире в 2006 г. Газпром занял третью позицию, уступив первые два места таким ТНК как «Эксон Мобил» и «Дженерал электрик», но оставив в этом списке позади себя компанию «Майкрософт».⁶

Несмотря на все успехи российских компаний и привлекательность рынка, у России на Западе сформировался не имидж, а, скорее, устойчивая дурная репутация. Причиной тому стало, вмешательство власти в деятельность отдельных компаний, высокий уровень бюрократизма, непрозрачность многих управляющих инстанций, высокие политические риски, проблемы с деловой этикой. Стереотипы достаточно трудно преодолеть, поэтому еще долго придется работать над тем, чтобы восстановить доверие к российскому бизнесу и изменить сложившееся мнение о криминально-мафиозном стиле ведения дел. Такое восприятие России, сформировавшееся в США и ЕС, оказывает через транснациональные СМИ влияние на формирование российского образа во всем мире, в том числе и в Латинской Америке.

⁵ См.: Кертман Г. Престиж и имидж России в мире. ФОМ (<http://www.polit.ru/research/2007/06/01/fom22.html>).

⁶ <http://www.vzglyad.ru/economy/2006/4/29/31846.html>

Представители иностранного бизнеса действующего в России составляют влиятельную группу общественного мнения, регулярно передающую информацию за рубеж о России по личным и деловым каналам. При общей высокой заинтересованности в российском рынке, они перечисляют целый список недостатков. На настоящий момент, в большинстве своем, только крупные компании решаются развивать свой бизнес в России, а для малого и среднего бизнеса негативная репутация стала сильным сдерживающим фактором. Так, по словам главы российского представительства «Мицубиси электрикс» Н. Уемура, в России сегодня работают только крупнейшие японские корпорации, которые могут себе позволить столь высокие издержки адаптации к российским условиям.⁷ Попытавшись обобщить основные российские проблемы для японских бизнесменов, он отметил, в первую очередь, атмосферу чувства страха, витающего в буквальном смысле в воздухе. Крайне нелогичной для бизнесмена представляется ситуация, когда такие чувства внушают представители власти и стражи порядка. Только в России любого человека могут остановить на улице для проверки документов или забрать в отделение милиции до установления его личности. Миграционное оформление и регистрация занимает слишком много времени и не объяснимы даже с точки зрения государственной безопасности, а огромная «серая» зона отечественной таможни стала притчей во языцах и никоим образом не способствует процветанию принципов деловой этики. К сожалению, все эти «детали» к образу сводятся воедино в распространенную в зарубежных СМИ формулировку «бюрократическое полицейское мафиозное государство», употребляемую по отношению к РФ.

Во внешней политике образ страны строится в зависимости от активности государства на международной арене, соответствия и адекватности внешнеполитического курса национальным интересам, а также результативности внешнеполитической деятельности. Внешнеполитическое направление можно условно разделить на два уровня: государственное и гражданское. В первом, главную роль играет МИД и зарубежные представительства страны. Второе составляют поездки обычных граждан и их восприятие страны на основе личного опыта. Человеческому фактору зачастую не уделяется должного внимания, в то время, как именно он составляет так называемую публичную общественную дипломатию.

Согласно концепции «мягкой силы» (soft power), понимаемой как система несиловых методов проявления власти, международные культурные и научные обмены создают прочный базис толерантности. Они являются долгосрочными инвестициями, формирующими среди иностранцев потенциальную «группу поддержки» страны. Тем самым создается почва совпадающих интересов и социальных связей, позволяющая государству эффективнее проводить интересы на международной арене.

В этом отношении наиболее показателен опыт США. Целью Акта о культурных обменах от 1961 г. Государственного департамента объявлялось достижение большего взаимопонимания между американцами и гражданами других стран при помощи культурного и образовательного обмена.⁸ Это напрямую соответствует и содействует реализации задач американского внешнеполитического ведомства по формированию системы неформальных контактов. «Программы направлены на вовлечение иностранцев в ежедневную американскую жизнь, образовательный процесс и культурную среду, чтобы по возвращению на родину они могли поделиться накопленным опытом и знаниями с соотечественниками».⁹ Государственный департамент рассматривает иностранных студентов как живую рекламу американской системы ценностей, культуры и образа жизни. С американской стороны действует огромное количество программ, участниками которых после 1991 г. стали и россияне. Это и наиболее известная «Work and Travel», и «Camp Counselor», и «Leadership», и «Musky», и «Fulbright», и многие другие. Эти программы активно реализуются в различных регионах мира, включая Латинскую Америку.

⁷ Из интервью Н. Уемура агентству РБК.

⁸ По материалам Программы обменов Госдепартамента США (см.: <http://exchanges.state.gov>).

⁹ Там же.

Настоящими пионерами и первооткрывателями России являются, те, кто живет в российских семьях и студенты. Они отправляются «в люди» в прямом смысле этого выражения М. Горького. Отдельного внимания заслуживают студенты, приезжающие в Россию по программам обмена и стажировок в нашей стране.¹⁰ Однако позитивный опыт встречает на своем пути массу препятствий. Проблемы, возникающие при реализации программ студенческих обменов, связаны с крайней бюрократизацией и непрозрачностью процесса выработки государственной политики в этой сфере. Несовершенство и непродуманность отечественной системы управления неблагоприятным образом сказывается на имидже, передаваемом по неформальным социальным каналам.

Большую практическую работу за рубежом проводят посольства, в задачи которых вменяется, в том числе и формирование благоприятного имиджа родины в стране командировки. Например, культурный центр при посольстве Испании (Институт Сервантеса), предоставляет курсы изучения испанского языка и проводит сертифицированные экзамены для всех желающих. Культурная программа центра крайне насыщена, в его афишах нередко можно встретить мероприятия, организуемые совместно посольствами Испании и стран Латинской Америки.

Российские представительства зачастую сталкиваются с большим количеством проблем в подобном «рекламировании» своей страны. Наследие советской эпохи культурные центры М. Горького и А.С. Пушкина нуждаются в обновлении и адаптации их деятельности к новым условиям. К сожалению, замкнутость некоторых российских дипломатических миссий получает примерно следующий отзыв от граждан страны пребывания: «их не видно и не слышно».¹¹

Рассматривая гражданское измерение и публичную дипломатию, стоит отметить, что в России постоянно находятся группы иностранцев, играющих роль неформальных обозревателей повседневной жизни. При планировании путешествия в нашу страну иностранных туристов ждет в первую очередь недостаток информации с российской стороны о нас самих. Существует не так много официальных сайтов регионов и отдельных российских городов с описанием возможностей отдыха. Еще меньше сайтов переведены на английский или другие иностранные языки, чем объясняется информационный вакуум, когда географические познания иностранцев о России сводятся к Москве, Санкт-Петербургу и обобщенному понятию Сибирь.

Это отражает и внутреннюю ситуацию недостаточного знания родной страны самими россиянами и существования устойчивого внутреннего российского стереотипа восприятия Москвы как «отдельного государства в государстве». С другой стороны подобная ситуация стала толчком к подъему исследований имиджем регионов в последнее время (гранты фонда РГНФ, конференции Алтайской школы политических исследований и т.д.).

Для иностранцев, пребывание в стране оценивается в первую очередь с точки зрения безопасности. В этом свете, подъем неонацизма в России и акции неонацистов крайне негативно сказываются на имидже страны. Лидеры таких групп дезориентируют молодежь, насаждая идеи, которые, из-за низкого уровня образованности, принимаются на веру, а подкрепленные юношеским максимализмом. Они толкают на создание боевых групп и отрядов националистического толка, нападающих на иностранцев. Действия этих группировок, к сожалению, стали отражаться на формировании образа нашей страны за рубежом. Из-за них о России стали говорить, как о нестабильной и небезопасной стране.

На имидже столицы не самым благоприятным образом сказывается тот факт, что она занимает первые строчки в рейтинге самых дорогих городов мира. В Москве наблюдается недостаток небольших гостиниц уровня двух – трех звезд, гарантирующих чистоту, порядок и безопасность и при этом остающихся достаточно экономичными. Еще од-

¹⁰ См.: Проценко А.Е. Значение студенческих обменных программ для формирования имиджа страны на примере мексикано-российского опыта // Латинская Америка. 2006. № 12. С. 36–44.

¹¹ Имидж России в Мексике: прошлое, настоящее и будущее // Латинская Америка. 2006. №12. С. 4–25.

ним неприятным моментом зачастую становится дискриминационная ценовая политика при осмотре достопримечательностей. Этот далеко не полный список «штрихов» к портрету современной России еще раз подчеркивает, что имиджевая проблематика является всеобъемлющей. Любые кажущиеся мелкими детали, приобретают большее значение.

Повышенное внимание к теме имиджа РФ традиционно возникает при появлении особых информационных поводов. Складывается впечатление, что в России оно остается эпизодическим, спровоцированным теми или иными громкими событиями. В 2004 г. всплеск интереса был вызван резким откликом западных СМИ на убийство редактора русскоязычного Форбс П. Хлебникова. В 2005 г. резкое беспокойство состоянием имиджа последовало за «делом ЮКОСа». В 2007 г. поводом стала заявка РФ на проведение зимней Олимпиады-2014 г. в Сочи. В 2008 г. – российские действия по защите Южной Осетии. В прессе появлялись сообщения о приблизительных государственных тратах в размере «нескольких миллионов долларов» на разработки имиджевой тематики.¹² Тем не менее, строка бюджета, посвященная поддержанию международного престижа страны, давно стала насущной необходимостью для многих западноевропейских стран и для США. Россия продолжает оставаться новичком на этом пути, пытающимся охватить все и сразу.

В результате отсутствия планомерной государственной политики в этой сфере попытки «залатать» большое пропагандистское полотно с многочисленными прорехами разовыми действиями выглядят недостаточно представительными. Во-первых, отсутствует изначальное обозначение целей и мотивов деятельности в этой сфере. А без этого затруднительна конкретизация задач в данной области и обоснование государственных расходов. Во-вторых, имидж страны не может формироваться спорадически. Эта задача требует долгосрочного и комплексного планирования. Насколько подобные проблемы назрели в настоящее время, наглядно показало освещение в западных СМИ событий на Кавказе, проиллюстрировавшие неготовность России защищать свои интересы в условиях эры «информационных войн».

¹² См.: Николаева А. Имидж России может стоить 1 млрд. долларов (<http://www.btl.su/info/news/4048>).

Куракина А.А.*

Образ России сквозь призму оценок СМИ Испании (внутриполитический аспект)**

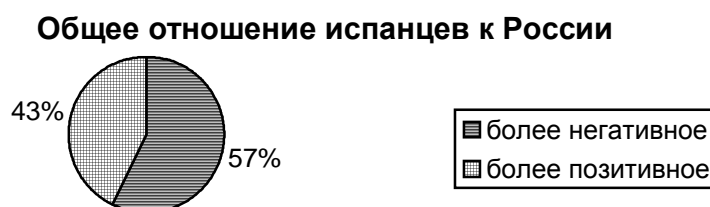
Имидж той или иной страны формируется из нескольких компонент: образа лидера страны, событий внутриполитического характера, внешнеполитических действий, которые находят свое отражение в зарубежных СМИ. Сегодня СМИ являются основным актором и источником информационных процессов. Именно им принадлежит ключевая роль при формировании образа государства, политического деятеля, компании. При этом механизмы формирования и моделирования имиджа примерно одинаковы вне зависимости от того, идет ли речь о человеке, фирме или целой стране. Выбор средств, доступных как печатной прессе, так и телевидению и электронным изданиям, достаточно широк – от «наклеивания ярлыков» до использования цитат вне их контекста.

Традиционно Россию и Испанию объединяли исторические, культурные и экономические связи. Вместе с тем, очевидно, что на повседневном уровне внимание к нашей стране подвержено резким перепадам. «Всплески» общественного интереса к Российской Федерации в Испании, как правило, бывают обусловлены громкими внутриполитическими событиями: президентскими или парламентскими выборами, террористическими актами, заказными убийствами, судебными преследованиями «олигархов», действиями властей по ограничению гражданских свобод, спортивными или культурными достижениями. При этом нельзя сказать, что доминирует какая-то одна точка зрения на те процессы, которые происходят в России. Если в средствах массовой информации явно преобладают критические (если не сказать негативные) оценки, то в материалах испанских русистов можно встретить более сбалансированные и объективные мнения.¹

Прежде всего, необходимо отметить, что «среднему испанцу» мало что известно из российской истории. Тем не менее, наблюдается определенный интерес к культуре, искусству, литературе, традициям, что подтверждается популярностью регулярно проводимых выставок, концертов, фестивалей.

В результате опроса, проведенного сотрудниками Центра Иберийских исследований ИЛА РАН среди различных социальных групп испанцев, получен ряд результатов о характере восприятия имиджа нашей страны в Испании (см. график 1).

График 1.



У большего процента респондентов негативное отношение к России, что можно объяснить специфическим характером новостей, появлявшихся в прессе в 2007–2008 гг. Однако разрыв в 14% не является критическим. При этом на вопросы: «Что Вам нравится в русских?» и «Что Вам не нравится в русских?» ответы распределились следующим образом (см. графики 2 и 3). Отвечая на первый вопрос, большинство респондентов (45%) отдали свои голоса достоинствам культуры и искусства, что неудивительно. Немного отстает позиция «образованность, интеллигентность, личная культура». То есть, несмотря на все перипетии 1990-х годов, образ «русского интеллигента» все еще жив в

* Куракина Александра Андреевна – аспирантка, м.н.с. Института Латинской Америки РАН.

** Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ № 06-03-02063а «Разработка концепции продвижения позитивного имиджа России в иберийских странах (Испания и Португалия)».

¹ См., например, работы Антонио Санчеса (Antonio Sánchez Andrés), Карлоса Тайбо (Carlos Taibo), Франческа Серры (Francesc Serra), Хесуса Андреса Санса (Jesús Andrés Sanz), блоги: <http://salsarusa.blogspot.com/>, <http://amibola.blogspot.com/>, <http://occidentevitrix.blogspot.com/>

сознании испанцев. Гораздо хуже дело обстоит с позицией «трудолюбие, деловые отношения» – 4%. Это может быть тревожным сигналом при выборе испанцами возможных деловых партнеров за границей. А на вопрос «Что Вам не нравится в русских» абсолютное большинство опрошенных (76%) ответило преступность и мафия. Недовольство общественным строем выразило 35% респондентов. Положительным моментом здесь, безусловно, является нулевой процент ответов «недостаток личной культуры».

График 2.

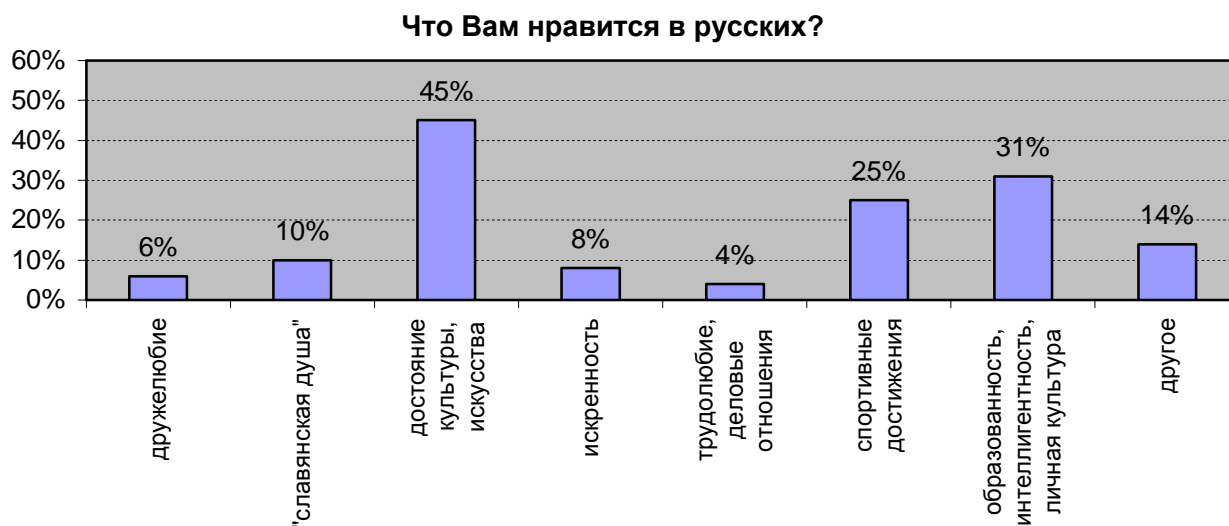
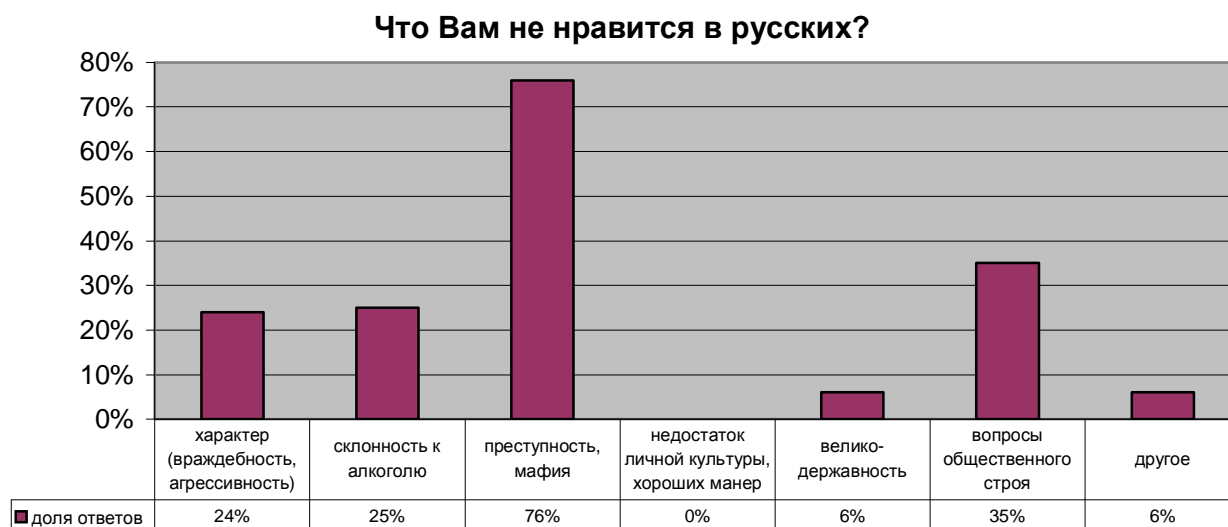


График 3.



Анализ публикаций испанских СМИ, затрагивающих российскую проблематику, показал, что помимо статей испанских авторов, регулярно освещающих события в России, в местной прессе нередко переводные материалы из зарубежных изданий – «Europa Press», «The Wall Street Journal», «Frankfurter Allgemeine», «The Financial Times». Появляются также и публикации авторов из России и ближнего зарубежья. Однако наблюдается явный недостаток взвешенных, объективных статей, написанных российскими политологами, которые могли бы в доходчивой форме раскрыть сущность и специфику процессов, протекающих в Российской Федерации. Кроме того, все большей популярностью пользуется Интернет и та его часть, которая называется блоги, или «дневники», размещаемые в испанском секторе сети.

Международный образ страны во многом определяется имиджем ее лидера. В испанских СМИ часто проводятся сопоставления между текущим историческим периодом и предыдущими, когда у власти в СССР и России находились М.С. Горбачев или Б.Н. Ельцин. С точки зрения испанцев, эпоха Ельцина характеризуется как период административного хаоса, отсутствия четко обозначенного и продуманного правительственного курса, что приводило к политической и экономической нестабильности, сопровождавшейся углублением социального неравенства и ростом бедности. В апреле 2007 г. ведущая испанская газета «Эль Паис» откликнулась на кончину Б.Н. Ельцина серией материалов, в одном из которых было помещено интервью К. Тайбо – руководителя центра российских исследований при Автономном университете Мадрида.² Он подчеркнул, что Ельцин войдет в российскую историю, как первый президент, избранный демократическим путем. Отвечая на вопрос о причинах падения престижа Ельцина как в России, так и за рубежом, К. Тайбо заметил, что главными ошибками кремлевского лидера были война в Чечне и экономическая политика, сопровождавшаяся «мошеннической приватизацией в сфере российской экономики».³ По мнению многих испанского политолога, В.В. Путину удалось положить конец хаосу в государственном управлении, навести известный порядок, правда, ценой «либерального авторитаризма», который мало совместим с теми понятиями демократии, к которым привыкли в Западной Европе. К. Тайбо полагает, что еще не совсем ясно, является ли время Путина эпилогом ельцинской эпохи и началом новой. Он склоняется к мысли, что между этими историческими периодами гораздо больше преемственности, чем кажется. Президентство Путина отнюдь не является более сильным, чем предыдущее, а Россия не стала более крепкой.

Испанские журналисты чаще всего представляли в 2000-е годы В.В. Путина как авторитарного лидера, который «железной» рукой стремился подавить свободу слова и печати, прочие демократические свободы в своей стране и одновременно проводил жесткую внешнюю политику, пытаясь «шантажировать европейские страны, используя энергетические запасы России».⁴ Например, обозреватель газеты «АВС» Э. Терч обвинил российского президента в убийстве А. Политковской и А. Литвиненко, в подготовке покушения на Б. Березовского, в запугивании своих возможных врагов в России и за ее пределами и даже в подрыве жилых домов в Москве.⁵ Вряд ли вызывает сомнение, что создаваемый подобного рода приемами гротескный портрет «президента-диктатора» крайне негативно сказывается на восприятии имиджа России как правового государства испанским обществом. Причем при создании такого, мало привлекательного образа, как правило, публикуются спекуляции на тему профессионального прошлого В.В. Путина – «петербургского чекиста».⁶ Показательно также использование испанскими журналистами термина «Путинократия» при определении политической системы России.

Однако в испанских СМИ представлена и иная точка зрения. В июле 2006 г. газета «Эль Паис» опубликовала статью «Семь лет Путина в Кремле»⁷ российского политолога О. Крыштановской, которая предлагает положительно расценивать профессиональное прошлое российского президента. Ее точку зрения разделил корреспондент испанской газеты «Ла Вангвардия» Р. Пош, не склонный драматизировать работу Путина в КГБ: «КГБ – организация действительно зловещая, но ее история, начиная со второй половины XX века (после 1956 г.) была ничуть не более темной, чем история ЦРУ, которое, кстати, без особого скандала тоже дало своей стране президента».⁸

² К. Тайбо – автор целого ряда книг по российской тематике: “La Unión soviética de Gorbachov” (1989), “La explosión soviética” (2000); “El conflicto de Chechenia” (2005), “Rusia en la era de Putin” (2006).

³ *Taibo C.* A Yeltsin no se le echará de menos. // *El País*. 2007, 23.04.; *El hombre que liquidó la URSS.*; <http://www.elpais.com/articulo/internacional>, 24.04.2007.

⁴ *Arias I.* Desde Rusia con amor // *El Periódico*. 2007, 18.02.; *Madridejos M.* La ‘petropolítica’ de Putin // *El Periódico*. 2007, 13.01.; *Amsterdam R.* Rusia en la pendiente // *La Vanguardia*. 2007, 11.01.

⁵ *Tertsch H.* Putin, el miedo y nosotros // *ABC*. 2007, 24.05.

⁶ *Pérez-Ramos A.* En la muerte de una justa. // *El País*. 2006, 30.10.

⁷ *Krishtanóvskaya O.* Siete años de Pútin en el Kremlin. // *El País*. 2006, 07.02.

⁸ *Poch R.* Por qué Rusia se puso el tricorno. // *La Vanguardia*. 2007, 26.05.

В испанской прессе в годы президентства В. Путина появлялось немало статей с жесткой критикой проводимого им внутривластного курса. Довольно распространенным являлось мнение, что этот курс был направлен на ограничение гражданских свобод и демократии, «которые появились в России благодаря М.С. Горбачеву и были развиты Б.Н. Ельциным».⁹ С другой стороны, анализируя «нюансы» внутренней политики в России, испанские СМИ обращали внимание на то, что многие реформы российского президента не нашли отклика среди либералов и части региональных элит, поскольку в проводимых преобразованиях ощущался «привкус авторитаризма».

В поле зрения испанских аналитиков попали и действия Кремля по укреплению «вертикали власти». В данном случае наблюдался сравнительно большой разброс мнений. Те же самые реформы, которые многие испанские журналисты называли антидемократическими, Р. Саква рассматривал как шаги, направленные на «стимулирование более сильной репрезентативной системы, которая лишала бы политической платформы экстремистские партии».¹⁰ По его мнению, такие партии, как Яблоко и СПС, не смогли пройти в Думу не из-за давления властных структур, а из-за их собственных политических неудач, и, главное, из-за неспособности объединиться и выступить единым либеральным фронтом. Говоря о реформе федеральной системы, автор подчеркивал, что она позволила преодолеть слишком сильную фрагментацию и разобщенность страны, оставшуюся от ельцинской эпохи. Позитивную оценку федеральной реформе в России дал и профессор Университета Валенсии А. Санчес. В одной из своих публикаций он отметил, что укрепление «вертикали власти» на общенациональном уровне стало одним из ключевых направлений правительственной политики, «и при этом Путин явно стремился ограничить всевластие регионального руководства».¹¹ Противоположное мнение высказала о взаимоотношениях центра и регионов писательница и публицист чешского происхождения, живущая в Барселоне М. Згустова: «В России уничтожены все препятствия на пути к обладанию полной властью и тотальному контролю над страной».¹²

О новом Президенте РФ Д.А. Медведеве испанская пресса пишет довольно подробно. В СМИ была представлена его биография. Особый упор был сделан на занимаемую им должность в концерне «Газпром» и давние связи со своим предшественником. При этом, в большинстве публикаций подчеркивалось, что Д.А. Медведев остается «загадкой» для большинства россиян. Чаще всего журналисты его называют «наследником», «подопечным Путина». Факт отсутствия значимых конкурентов на президентских выборах марта 2008 г. крайне негативно отразился на восприятии его образа испанцами, для которых любые авторитарные тенденции прочно связаны с воспоминаниями о франкизме. В своем материале по инаугурации нового Президента РФ газета «Эль Паис» довольно безапелляционно заявила, что «Медведев... занял пост, потому что Путин так решил... Однако передача власти не ухудшит положение бывшего агента КГБ, который не собирается выпускать из рук бразды правления».¹³

Большинство испанских журналистов еще не определилось с тем, как относиться к новоизбранному российскому президенту. Резкие оценки стали появляться после грузино-абхазского кризиса августа 2008 г.: «Его образ лидера иногда настолько низкий, что создается впечатление, что говорит не президент, а секретарь или представитель Путина».¹⁴ Что касается тандема Медведев–Путин, большинство испанских аналитиков еще в начале лета подчеркивали первенство премьер-министра, обсуждая возможность инициации им процедуры изменения Конституции в свою пользу при использовании удобного большинства в Госдуме. Согласно редакционной статье «Эль Паис»¹⁵, В.В. Путин

⁹ <http://con-mocion.blogspot.com/2006/10/bienvenidos-al-nuevo-gulag.html>

¹⁰ Sakwa R. ¿El enigma ruso? // La Vanguardia. 2006, 03.09.

¹¹ Sánchez A. A. Luces y sombras en las reformas de Putin (<http://www.revistapueblos.org/article>).

¹² Zgustova M. Cuando pensar es jugarse la vida // El País. 2006, 23.11.

¹³ Medvédev recoge el bastón de mando en Rusia // El País. 2008, 07.05.

¹⁴ Mañueco R.M. Réquiem en Osetia del Sur // ABC. 2008, 12.08.

¹⁵ Putin sigue // El País. 2007, 03.10.

стремится сохранить максимум той власти, которую он смог сосредоточить в своих руках за 8 лет пребывания на посту президента: «Уходящий президент принял предложение возглавить партию "Единая Россия", что позволит ему обеспечить политическое будущее в качестве премьер-министра и еще больше консолидировать возможности политических маневров в стране. Путин будет новым премьер-министром, и он готовит реформу, которая обеспечит ему большие полномочия, в том числе для контроля действий губернаторов».¹⁶

Первое послание Президента РФ российскому парламенту также вызвало серию публикаций в испанской прессе. Волне жесткой критики было подвергнуто решение Д.Медведева внести изменения в Конституцию для увеличения срока полномочий Президента. Ссылаясь на газету «Ведомости», многие издания подчеркнули возможность ухода в отставку нынешнего главы российского государства, в случае чего В.Путин опять окажется у государственного руля и теперь уже на 12 лет.

Считая показателем открытости общества и барометром «здоровья демократии» отношение политической власти к СМИ, отдельные испанские «кремленологи» именно с таких позиций оценивают сегодняшнюю Россию. В этой связи журналисты не обошли своим вниманием выступление Д.А. Медведева, в котором он заявил о том, что Интернет не может быть подвержен цензуре со стороны государства, однако должна быть определена ответственность за размещаемые в сети материалы. Правительство должно разработать законы, препятствующие появлению в глобальной паутине детской порнографии, экстремистской пропаганды и совершению финансовых преступлений. Эти слова в очередной раз послужили поводом для испанской прессы напомнить читателям о подконтрольности СМИ государственным органам и назвать Интернет «последним островом для свободы слова в России».¹⁷ С их точки зрения, Россия – это страна, где «власть добилась полного контроля над СМИ и оказывает давление на любого, кто проявляет свое несогласие, или путем его дискредитации в глазах общества или, как подозревают, применяя более радикальные методы, как мы видели в случае... журналистки Политковской, обнародовавшей политику, проводимую Путиным в Чечне».¹⁸

Убийство в Москве А. Политковской, хорошо известной в Испании своими книгами и выступлениями, получило большой резонанс в испанских СМИ, которые таким образом вновь пытались привлечь внимание к проблеме свободы слова и печати в России. Остро отреагировав на трагическую гибель журналистки, испанские обозреватели писали, что она была «неудобной» для В.В. Путина еще с тех времен, когда участвовала в переговорах с террористами во время теракта на Дубровке в 2002 г. Особый резонанс тема свободы слова получила после вручения в Стране Басков журналистской премии Е. Трегубовой. Освещая это событие, испанские СМИ подчеркивали, что журналистку начали преследовать российские власти после публикации ее книги «Записки кремлевского диггера» и особенно после выхода второй ее части. В том числе, на нее было совершено два покушения, после которых Трегубова была вынуждена покинуть Россию и просить политического убежища в Англии.

В попытках ответить на вопрос о причинах популярности авторитарных тенденций в российском обществе некоторые испанские журналисты ищут корни в далеком историческом прошлом русского народа, ссылаются на «неискоренимые традиции царизма». Другие считают (подразумевая советскую эпоху), что «Россия до сих пор не сумела преодолеть своего тоталитарного прошлого и присущих ему демонов...».¹⁹ Есть и третья точка зрения: «Десять лет подчинения иностранным державам унизили великую нацию. Результатом стала сегодняшняя Россия – неприветливо относящаяся к Западу и управляемая неким аналогом Гражданской гвардии Испании. Но эта «Веймарская Россия» не породит ни Гитлера, ни национал-социализм. Ситуация, которая во многих странах раз-

¹⁶ Medvédev recoge el bastón de mando en Rusia // El País. 2008, 07.05.

¹⁷ <http://noticias.ya.com/mundo/03/04/2008/medvedev-politica-internet.html>

¹⁸ Del Caz G. La nueva Rusia (<http://gees.org/articulo/3928/46>).

¹⁹ <http://www.cafebabel.com/es/article>

решилась бы установлением диктатуры, вылилась в России в так называемую «управляемую демократию», – утверждает обозреватель газеты «Ла Вангвардия» Р. Пош.²⁰

В последнее время все чаще появляются публикации, предлагающие более взвешенную трактовку процессов, происходящих в России. В частности, ряд авторов говорят о возрождении нашей страны как значимого актора международных отношений, мнение которого стоит учитывать при выработке решений глобального характера. Стоит отметить в этой связи статью А. Паломареса «Россия, возвращение к истории»: «Россия возвращается с волей и силой достаточными, чтобы играть значимую роль в современном мировом порядке, мировом порядке, который сегодня изменяет свои контуры, вступая в постамериканскую эпоху».²¹

Интерес представляют также комментарии читателей, опубликованные на сайтах испанских газет. Они существенно дополняют имеющуюся информационно-аналитическую картину и расширяют спектр мнений и оценок. Среди них, например, выделяется замечание читательницы, которая некоторое время прожила в России. На ее взгляд, сегодня Россия является более демократичной страной, чем когда-либо в прошлом. Другой читатель задается вопросом: почему Запад был склонен оказывать Ельцину всеобщую поддержку, а Путина обвиняет в тоталитаризме, хотя Конституция, в рамках которой он действовал, досталась ему от предшественника. Таковы далеко не единственные комментарии, в которых чувствуется желание глубже заглянуть в те сложные и противоречивые процессы, которые происходят в современной России.

Примечательным фактом является наличие в испанском секторе Интернета блогов, авторы которых пытаются культивировать у своих посетителей образ России со знаком «плюс». Они рассказывают о ее богатой истории, прекрасной, так не похожей на испанскую, природе и уникальных культурных ценностях. К числу таких ресурсов относится, например, популярный блог «Оксиденте Виктрикс».²² Многие его сюжеты созвучны, например, публикации в газете «Ла Расон» под названием «Когда мы смотрим на Россию». Ее автор – О. Р. дель Рио считает, что Россию никак нельзя назвать «рядовым государством», основные богатства которого находятся в земле. «История распорядилась так, что России довелось сыграть ключевую роль не только в величайших событиях прошлого столетия, но и оказать влияние на различные идеологические течения... Россия и бывшие республики Советского Союза дали миру 12 нобелевских лауреатов, и, по-прежнему, несмотря на плачевное состояние лабораторий, российские ученые находятся в авангарде мировой науки. На нашей планете не так много стран, которые, обладая огромными природными ресурсами, располагали бы такими людскими богатствами».²³

Обобщая сложную картину мнений, суждений, оценок, которые даются внутриполитической жизни в России на протяжении нескольких последних лет в Испании, можно прийти к выводу о том, что при весьма умеренном интересе испанцев к событиям в нашей стране русская тематика имеет свою постоянную нишу в ведущих испанских СМИ. К сожалению, в подаче многих материалов преобладают отрицательные, критические моменты, внимание читателей заостряется на скандальных или сенсационных событиях, что создает у них, естественно, не самый благоприятный образ России. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что представление о нашей стране носит фрагментарный, «расколотый» характер, нет объективной, целостной панорамы – факты, характеризующие внутреннюю политику, разрозненны, а комментарии к ним – подчас излишне субъективны. Нередким является мнение о непредсказуемости поведения как бывших, так и действующих российских политиков из высшего эшелона власти. Это дополняет довольно расхожее в Испании мнение о «русской загадке» и ее проявлениях во внешней или внутренней политике России.

²⁰ Poch R. ¿Por qué Rusia se puso el tricornio? // La Vanguardia. 2007, 26.05.

²¹ Palomares A.S. Rusia, el retorno a la historia (<http://www.almendron.com>).

²² <http://occidentevictrix.blogspot.com>

²³ Ruiz del Rio O. Cuando miremos a Rusia // La Razón. 2004, 07.05.

Акопян К.В.*

Концепция мультикультурализма: опыт для России

В последней трети XX в. на смену традиционным типам взаимодействия доминирующей культуры и культурных меньшинств пришла стратегия интеграции. Ее идейным фундаментом и практической программой стал мультикультурализм. Мультикультурализм это практика признания и совместного существования различных культур, религий, рас, этничностей внутри окружающей среды.

Мультикультурализм является возможным способом преодоления острого противоречия между универсальностью мирового развития и спецификой, присущей развитию отдельных культур и цивилизаций – коммунитаризмом. Эта политика, направленная на решение проблемы справедливости и урегулирование конфликтов, возникла в связи с кризисом национального государства. В рамках этого подхода общество предстаёт не совокупностью индивидов, как в классической либеральной концепции, а множеством отдельных сегментов, характеристики которых определяются их культурной принадлежностью, в зависимости от характера проведения границ, к меньшинствам или к большинству.

Государственная мультикультурная политика представляет собой политический инструмент, призванный преодолеть дезинтеграцию, обеспечить внутренний мир. В теоретически наиболее разработанной форме она возникла в Канаде, стоящей перед угрозой распада и стремившейся преодолеть длительный конфликт между англо- и франкоговорящими провинциями.¹

Надо сказать, что введение мультикультурной политики в различных государствах было ориентировано на решение разных проблем. Поэтому и виды мультикультурализма существенно отличаются от страны к стране. Российская Федерация не составляет исключения и поэтому использование зарубежного опыта в области реализации политики мультикультурализма требует серьёзного и взвешанного подхода.

Россия исторически формировалась как многонациональная держава. И вопрос обустройства ее народов, их самочувствия и перспективы всегда был коренным и наиболее существенным вопросом для нашей страны. Сегодня Россия вступила в новый исторический этап своего демократического развития. Можно утверждать, что судьба дает России еще исторический шанс, а ее гражданам новые надежды на будущее. Социально-политическое содержание этого шанса состоит в следующем: «...быть или не быть России великой и благополучной державой-нацией великих и благополучных народов-этносов и граждан единой страны».² Между тем сегодняшняя ситуация в стране такова что миграционные волны первого постсоветского десятилетия уже привели к серьёзным изменениям в этно-демографической и социо-культурной ситуации в России.

Трудовые мигранты из «ближнего зарубежья» в значительной своей части приезжают в российские города не с тем, чтобы вернуться на родину, а с тем, чтобы остаться. Более полумиллиона из них уже получили российское гражданство. Многие из них – молодые люди, чьи школьные годы пришлись на период после распада советской системы образования и советского типа социализации, а это значит, что их культурные отличия от основного населения принимающих регионов гораздо существеннее, чем у их родителей. К этим группам выходцев из бывших советских республик также стоит прибавить мигрантов из Северной Кореи, Китая, Афганистана, из курдских областей Турции и Ирака. Их количество исчисляется сегодня сотнями тысяч, и далеко не все они рассматри-

* Акопян Карина Вагинаковна – аспирантка Нижегородского государственного университета имени Н.И. Лобачевского.

¹ См.: Захаров А.А. Федеративное государство и сепаратизм: Канадский вариант // Полис. 2002. № 3. С. 11.

² О национальном самочувствии народов России, о состоянии и перспективах государственной национальной политики. Ассамблея народов России. Специальный доклад Президенту РФ. 10.01.2001 г. // Славянский диалог – М., 2002. С. 7–11.

вают Россию как временное пристанище. Крупные российские города по своей этнической, языковой, конфессиональной и жизненно-стилевой пестроте все более напоминают мегаполисы Запада. Нет сомнения, что культурная разнородность российского населения под влиянием миграции будет только возрастать.

Парадигма монокультурной России на сегодняшний день нереалистична. Для проведения форсированной этнокультурной гомогенизации общества у государства явно недостаточно финансовых и административных ресурсов, а, судя по темпам убыли коренного населения, в будущем все более весомой станет и недостача демографических ресурсов.

Тема мультикультурализма как возможного варианта решения этнонациональных проблем современной России все чаще звучит в выступлениях и исследованиях отечественных социологов, политологов и культурологов.³ Диапазон мнений о правомерности применения на практике идей мультикультурализма в нашей стране колеблется от полного, весьма эмоционально излагаемого неприятия этого «чужеродного» явления, до призывов распространить эту, либеральную по своей сути, концепцию существования полиэтничного государства, на практику межэтнических отношений в России. В законодательных актах и выступлениях лидеров России провозглашается приверженность демократическим принципам строительства государства. Игнорировать мультикультурные процессы наша страна не может по причинам объективного порядка.

Между тем историческое развитие России способствовало созданию определенных предпосылок для заимствования некоторых идей мультикультурализма. Россия является федерацией, многие субъекты которой выделены по этническому признаку и опираются на «титульные нации». Такой базис межнациональных отношений был заложен самой идеей, на которую опиралось создание Советского Союза, где права этнических меньшинств признавались и защищались. В СССР многонациональность поддерживалась как социально-экономическая, политическая и культурная основа государственности. Большое количество наций и народностей, проживающих на территории СССР, преподносилось как предмет особой гордости советских людей. Последствием этой государственной политики, в частности, стало формирование местных этнических элит. В современных условиях России предстоит сохранить лояльность нерусских этнических элементов государства.

Политика многокультурного пространства в этих условиях может оказать реальную помощь в государственном строительстве. Конституция РФ в правовом порядке закрепляет основную идеологию мультикультурализма, поскольку, следуя общедемократическим установкам, запрещает пропаганду расового, национального и языкового превосходства. Она предусматривает особые права для малочисленных народов, носящие характер преференции (например, для малочисленных народов Севера). Конституция РФ гарантирует защиту прав и интересов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права⁴, защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни.⁵ Конституционные нормы позволяют формировать принципы российской национальной политики, правового поля в отношении коренных малочисленных народов Севера. Таким образом, реализуются основные постулаты мультикультурализма – защита государством отдельных групп культурно отличных от основной массы населения.

Своеобразным проявлением мультикультурализма в России стал Закон «О национально-культурной автономии (НКА)», принятый в 1996 г.⁶ Его цель – сохранение самобытности, языка, культуры на уровне федерации и регионов. В статье 1 провозгла-

³ См.: *Дерябина С.Р.* Россия и опыт мультикультурализма: за и против // *Этнопанорама*. 2005. № 1–2. С. 14.

⁴ Конституция РФ. Ст. 72.

⁵ Конституция РФ. Ст. 69.

⁶ Федеральный закон о национально-культурной автономии от 17 июня 1996 года. № 74-ФЗ. Ст.1 // *Российская газета*. 1996, 20 июня. С. 1.

шается: «Национально-культурная автономия в РФ – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры».⁷ Большинство прочтений мультикультурализма и НКА исходят об общих допущений: о существовании целостных этнических культур и их носителей – групп, о реальности и стабильности групповых границ, и том, что поддержание культур является предметом публичного интереса. Принципы «мультикультурализма», могут быть реализованы посредством создания не территориальной культурной автономии. Можно сказать, что в России исследование темы НКА стало частичной заменой мультикультуралистского дискурса на Западе.

Общий смысл мультикультурализма и НКА – отказ от требований единого культурного стандарта и признание культурного или/и этнического плюрализма в обществе. В этом том контексте зачастую предполагается право лица на выбор своей идентичности и своих предпочтений, связанных с языком и культурой. Государство отделяет НКА от политики, прямо об этом заявляет и встречает полное одобрение ученых-экспертов. Среди активистов националистических организаций и руководства республик живы страхи, что НКА способна привести к подрыву «национально-государственного устройства» Российской Федерации.⁸

У некоторых авторов поощрение этнических организаций в России (в том числе НКА) вызывает опасения как перспектива дополнительных расколов в обществе. Для других НКА есть средство обеспечить мирное сосуществование культур⁹, которое может внести вклад в развитие гражданского общества или способствовать лояльности граждан посредством удовлетворения их этнокультурных запросов. Стоит подчеркнуть и отличие в оценках того, как и почему НКА и мультикультурализм помогают общественной интеграции. В России НКА зачастую видят в качестве альтернативы «национальной государственности»; последней приписывается деструктивный потенциал как фактору, сталкивающему «титульное» и «не титульное» население. Соответственно НКА должна способствовать единству общества. На Западе мультикультурализм и территориальная организация государства почти не пересекаются в одном политическом контексте.¹⁰

Доминирующая версия «мозаичного» мультикультурализма предполагает самостоятельность и изолированность культурных групп. Отсюда один шаг до лозунга группового самоуправления. Излишне напоминать, что самоуправление есть обязательный признак НКА и всех решений в рамках этно-национальной автономии (ЭНА). Если культурный плюрализм встречает позитивную публичную оценку, то это логично ведет к представлениям о необходимости государственной поддержки, в том числе финансовой, обеспечивающих его проектов, программ и организаций. Идея социального государства проецируется на этнокультурную область. Здесь надо сказать еще об одной черте сходства между мультикультурализмом и НКА. Это несоразмерность радикальных лозунгов и их практической реализации.

В 1998 г. была создана Ассамблея народов России. Её деятельность получила высокую оценку высшей государственной власти страны. В приветствии Президента РФ В. В. Путина III съезду Ассамблеи народов России указывается, что «Ассамблея народов России – одна из крупнейших общероссийских неполитических организаций. Ассамблея преследует важную актуальную цель – содействовать консолидации российского общества, укреплению и развитию межнациональных связей и межкультурному диа-

⁷ Федеральный закон о национально-культурной автономии от 17 июня 1996 года. № 74-ФЗ. Ст.1. // Российская газета. 1996, 20 июня. С. 1.

⁸ Комментарий к Федеральному закону «О национально-культурной автономии» (с приложениями). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 1997. С. 9.

⁹ Комментарий к Федеральному закону «О национально-культурной автономии» (с приложениями). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 1997. С. 97.

¹⁰ Рахшмир П.Ю. «Враждебная культура» и «предательство интеллектуалов» // Культурный консерватизм в США / Сост. и науч. ред. П.Ю. Рахшмир. – Пермь: Перм. ун-т, 1995. С. 55.

логу».¹¹ Региональная деятельность этой организации вполне соответствует практике мультикультурализма. Примером плодотворного сотрудничества региональных органов власти и общественных организаций национально-культурной направленности может служить Поволжье с его национально-территориальными образованиями, успешно интегрированными в структуру современной России.

Таким образом, для России мультикультурализм так же осуществим, как и для других государств с множественной культурой и этнически разнообразным населением. Российское государство, в этом случае представляющее культуру большинства, с одной стороны, и культурные меньшинства – с другой, принимает на себя определенные обязательства и достигает соглашений. Для успешного функционирования мультикультурной системы важно соблюдать основное правило: самоидентификация в рамках определенной этнической культуры не должна нарушать права других этносов и законы государства в целом. Только в этом случае мультикультурализм сможет способствовать развитию и закреплению общенациональной идеи, которая по сути своей будет многонациональна.

В российских академических кругах понятие «мультикультурализм» в большинстве случаев ассоциируется с признанием фактической или статистической поликультурности, полиэтничности, многоконфессиональности того или иного сообщества и считается преимущественно описательным. При этом игнорируется тот немаловажный факт, что сегодня этот термин уже обрел достаточно определенное и строгое концептуальное и идеологическое содержание, а также место в языке общественных наук и политической жизни стран Запада. Академик РАН В.А. Тишков акцентирует внимание на том, что «...мультикультурализм – это не только момент фиксации и признания в обществе/государстве наличия культурных различий, но и «концептуальная позиция в сфере политической философии и этики», находящая свое выражение в правовых нормах, общественных институтах, повседневной жизни людей».¹²

Утверждение мультикультуралистской «парадигмы» в последней трети XX в. связано с осознанием неудовлетворительности результатов политик ассимиляции и сегрегации и признанием заметных достоинств и преимуществ мультикультурализма. Достоинства возможной реализации концепции мультикультурализма для современной России заключаются в его гипотетической способности решить наиболее весомую часть имеющихся в поликультурном, полиэтничном и многоконфессиональном российском обществе противоречий. Такой подход предполагает, что реализация концепции мультикультурализма в этом сегменте позволит создать благоприятную неконфликтную социальную среду для решения актуальных задач российского общества.

Реализация концепции мультикультурализма с использованием зарубежного опыта для России позволит в законодательном порядке добиться отказа от шовинизма, ксенофобии, этнических и религиозных предрассудков. Дискриминационные практики, которые исполнительная власть пытается легитимировать целями общественной безопасности, стали настолько привычными, что общественность не шокирует, когда в поездах и автобусах проверяют паспорта исключительно у мужчин с характерной «кавказской» внешностью. То есть выявляют потенциальных преступников по гендерным и расовым критериям. Можно полагать, что удаление из паспорта Российской Федерации графы, в которой указано место рождения гражданина, и отмена антиконституционного принципа регистрации могут стать серьёзным препятствием на пути развития этноцентрических установок региональных властей и реально способствовать защите прав каждого российского гражданина.

Интеграция характерна для стран, практикующих идеологию мультикультурализма, а, следовательно, вполне приемлема и для России. Интеграция, как политика, на-

¹¹ Приветствие Президента РФ В. В. Путина III съезду Ассамблеи народов России. 11.02.2005 // Славянский диалог – М., 2005. С. 2.

¹² Тишков В.А. Теория и практика мультикультурализма. // Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ / Под ред. В.С. Малахова, В.А. Тишкова. – М., 2002. С. 335.

правленная на включение и социализацию меньшинств, является наиболее продуктивной. Мигранты, проживающие не ассимилированной диаспорой, могут неплохо жить в стране пребывания даже без языковой и в целом коммуникативной компетенции. В то же время интеграция предполагает некоторую их инкультурацию, но не полную ассимиляцию. Это особенно важно для современного российского общества, в котором в последние годы заметно усилились крайне опасные тенденции этнического и религиозного размежевания, роста недоверия и подозрительности по отношению к «другим».

Мультикультурализм, как политическая программа по интеграции мигрантов, может приводить к изоляции групп, культивированию их отличий, но избежать таких последствий можно, если отказаться от культурцентристского (этноцентристского) мышления. То есть, заменить апелляцию к правам групп на социальную интеграцию индивидов, с учётом их культурных особенностей и использованием множества гибких адаптационных стратегий.

Наиболее удачно среди иммигрантских стран политика мультикультурализма была реализована в Канаде.¹³ Канадский вариант мультикультурализма содержит положительный для России опыт, поскольку он признает, прежде всего, коллективные права этнических и других меньшинств, что отличает канадское общество от традиционно индивидуалистского американского. Такой вариант этнического признания более подходит для России и в целом соответствует ее традиционному коллективизму. Канадский опыт близок России еще и потому, что жители страны, как и подавляющее большинство россиян, четко осознают свою специфическую этничность. С помощью использования этого опыта можно существенно снизить ту напряжённость в российском обществе, которая во многом объясняется ассимиляционными и сегрегационными практиками разных уровней, дискриминацией россиян по принципу происхождения, этнической принадлежности и другим критериям.

Теория мультикультурализма объединяет правовую концепцию справедливости и приоритет прав человека, составляющих основу понятия гражданства в демократическом обществе, с принципами соблюдения прав национальных, религиозных, сексуальных и других меньшинств, каждое из которых выступает как отдельное сообщество. Мультикультурализм стремится соединить абстрактную концепцию индивида с социальной концепцией личности, принадлежащей к малой культурной группе.¹⁴ Мультикультурализм ориентирован прежде всего на «включение» и интеграцию, а не на отделение или создание каких-то новых социальных барьеров. Именно игнорирование этнокультурных особенностей и права на сохранение отличительной культурной идентичности и «своих» институтов вносит раскол в сообщество и становится фактором размывания национального единства.¹⁵

Современный мир в целом и Россия в частности испытывает перманентную потенциальную угрозу столкновения культур и религий и возникновения линий будущих конфликтов на месте культурно-религиозных разломов. Одним из путей решения и предотвращения подобных конфликтов является теория и практика мультикультурализма, которая обладает несомненными достоинствами, такими, как: сохранение культурного многообразия; признание различного рода меньшинств; отказ от шовинизма, ксенофобии; воспитание терпимости и уважения к «другим».¹⁶ В силу этого проблема диалога культур сегодня из области теоретического осмысления переходит в область практического разрешения. В современной России в рамках реализации политики мультикульту-

¹³ См.: Куропятник А.И. Мультикультурализм. Проблемы социальной стабильности полиэтничных обществ. – СПб., 2000. С. 44.

¹⁴ См.: Волкова Т.П. Теория мультикультурализма как синтез философских концепций либерализма и коммунитаризма. Авт. Дисс. на соиск. Уч. степени к.ф.н. МГТУ. Мурманск: 2006 г.

¹⁵ См.: Низамова Л. Идеология и политика мультикультурализма: потенциал, особенности, значение для России // Гражданское общество в многонациональных и поликонфессиональных регионах. Материалы конференции. Казань. 2–3 июня 2004 г. – М., 2005. С. 6–9.

¹⁶ См.: Эко У. Миграции, терпимость и нестерпимое / Пять эссе на темы этики. – СПб., 2000. С. 56.

рализма большое значение имеет легитимация целого ряда коллективных прав: интересы признания, идентичности, языка и культурного членства.

В русле решения этой проблемы свои плодотворные эффекты имеет мультикультурное образование, инкорпорирующее культуры меньшинств наряду с доминирующей культурой в учебники, учебные пособия, планы и программы. В России уже давно в силу инерционного сохранения некоторых советских мультикультурных практик реализуется национально-региональный компонент в образовательных учебных планах, предполагающий фокусированное изучение национально-специфических страниц истории и литературы, языков народов Российской Федерации. Эти учебные формы следует не только сохранить, но, обновив, существенно расширить.

В качестве положительного зарубежного опыта реализации политики мультикультурализма Россия может и должна заимствовать отказ от чрезмерной коммерциализации культуры ради сохранения ее этнического многообразия и традиционных ценностей. В 1993 г. в Канаде было образовано Министерство канадского наследия, что свидетельствует о беспрецедентном внимании государства к духовной жизни нации. Политические функции министерства состоят в координации и продвижении ценностей канадской культурной самобытности, способствовании развитию канадской идентичности и мультикультурности.¹⁷ Конкретным примером заботы государства о национальной культуре служит политика в области кинематографии. Канадское государство поддерживает кинопродукцию «канадского содержания» и стимулирует ее налоговыми льготами. Это привело к тому, что объем продукции «канадского содержания» за последние десять лет вырос в 2 раза.¹⁸

В современном российском обществе существует и прагматическая и утилитарная аргументация в пользу мультикультурализма. Она состоит в том, что культурно чувствительная апелляция к интересам и потребностям этнических, религиозных и региональных групп является эффективным и прибыльным коммерческим и маркетинговым средством, позволяющим частным лицам и организациям извлекать дополнительные прибыли. Это, например, объясняет причины развития (в ряде случаев весьма стремительного) этнической рекламы, FM-радиовещания на языках этнических меньшинств и других рыночных практик без протекционистского вмешательства государства.

Процессы культурной глобализации, как показывает практика, не ведут к формированию единой мировой культуры. Современная мировая культура остается множеством самобытных культур, находящихся в диалоге и взаимодействии друг с другом. Культурные изменения ведут только к универсализации, но никак не к однообразию. Скептики полагают, что идеология мультикультурализма лишь усилит и без того мощную этноцентристскую доминанту российского общественного сознания. Эта доминанта вызвана прежде всего институционализацией, которую этничность приобрела у нас в советский период. Институционализация этничности, а тем самым и деление населения по этническому признаку, нашли выражение в этническом федерализме, при котором некоторые этнические группы – не просто субъекты-носители культурной идентичности, но и субъекты политического суверенитета. Поверхностное усвоение мультикультуралистской риторики лишь укрепит этноцентристские предрассудки, придав им видимость политкорректности. Если в России удастся создать общенациональное коммуникационное пространство, которое по своей природе носит мультикультурный характер, если культурное разнообразие будет не только и не столько этническим разнообразием, а культурный плюрализм не будет сводиться к существованию автономных «идентичностей», то это позволит сформировать их системное единство, которое лишь укрепит российскую государственность.

¹⁷ См.: Агеева И.А. Канада: роль государства в сфере культуры // США – Канада: ЭПК. 1999. №7. С. 135.

¹⁸ См.: Щукина Т.А. Особенности и перспективы развития киноиндустрии в Канаде // США – Канада: ЭПК. 2003. № 3. С. 102.

Россия перед вызовами глобализации: осмысление зарубежного опыта

Тоганова Н.В.*

Модификация социального государства: выводы для России

В западноевропейских странах начиная с 80–90-х годов идет процесс по сокращению социального государства¹: рынок труда постепенно либерализируется, роль профсоюзов становится менее значимой, сокращаются социальные пособия (например, по безработице) и ужесточаются условия их предоставления, появляется частное медицинское и пенсионное страхование. Эти изменения вызваны целым рядом причин, которые сводятся к одной: социальное государство в его нынешнем виде финансировать невозможно.

Процесс модификации социального государства осложняется отсутствием единого мнения и идеологической базы, подтверждающей необходимость преобразований. Социальное государство стало неотъемлемой частью европейской идентичности: вряд ли найдется хотя бы одна европейская конституция, в которой не упоминается социальное государство. То же самое касается и программных документов европейских партий. Его наличие увязывается с определенным уровнем развития государства и общества. Это подтверждается и тем, что в Договоре о Конституции ЕС (ст.1–3) сказано: «Союз будет работать над устойчивым развитием Европы, базирующемся на сбалансированном экономическом росте и стабильности цен, высоко конкурентоспособной социальной рыночной экономике, будет стремиться к полной занятости и социальному прогрессу, а также высокому уровню защиты и улучшению окружающей среды».

На заре социального государства его основными целями были поддержка тех, кто по каким-то причинам в условиях рынка не может обеспечить себе достойное существование (инвалиды, пенсионеры, больные и т.д.), и создание равных условий для всех граждан. Социальное государство в том виде, в котором оно существует сейчас (значительный объем бюджета по отношению к ВВП, государственное медицинское страхование, государственная пенсионная система и предоставление иных государственных пособий), начало формироваться в западно-европейских странах в конце 60-х годов, когда была преодолена послевоенная разруха и наблюдался устойчивый экономический рост, безработицы почти не было и кейнсианские методы регулирования экономики давали положительные результаты. В этот период клиентами социального государства стали все более широкие слои населения, несмотря на то, что бедность, если рассматривать ее в абсолютных, а не в относительных величинах, уменьшилась и фактически лишь малая часть поступлений на социальное страхование стала использоваться для перераспределения дохода от более богатых к бедным.² Расширение числа клиентов социального государства непосредственно связано с зародившейся в начале XX века системой всеобщего избирательного права, которая к середине столетия стала нормой практически во всех европейских странах, а население получило возможность влиять на проводимую политику.³

* Тоганова Наталья Владимировна – аспирантка ИМЭМО РАН, м.н.с. Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.

¹ Социальное государство базируется на следующих пяти опорах: 1) либеральная демократия, 2) смешанная экономика, 3) развитое государство благосостояния, 4) кейнсианская экономическая и финансовая политика, 5) вера в общественное равенство (*Майер Т.* Трансформация социал-демократии. Партия на пути в XXI столетие. : Пер. с нем. / Отв.ред. Б.С. Орлов. – М.: Памятники исторической мысли, 2000. С. 68).

² *Feldstein M.* Rethinking Social Insurance // *The American Economic Review.* 2005. №1. Р. 4.

³ Последней европейской страной, предоставившей и женщинам право голоса, стал Люксембург в 1984 г., но во всех крупных европейских странах женщины имели равные права с мужчинами уже после Второй мировой войны.

Необходимость угодить среднестатистическому избирателю поставила политиков в жесткие условия, когда приход к власти зависел от хода предвыборной борьбы и даваемых обещаний, а не идеологических различий. При этом и среднестатистический избиратель, и политик исходили из максимизации собственной выгоды. В первом случае это был минимум налогов и максимум социальных выплат. Во втором – приход к власти и сохранение собственного положения, ради достижения этого было необходимо удовлетворить чаяния среднестатистического избирателя, которые могли идти вразрез с экономической целесообразностью. Так, в Швеции доля населения, основным источником которых стали государственные пособия и пенсии, составила в 1995 г. 2/5, в то время как в 1960 г. таких было 1/5.⁴

Несмотря на то, что институт всеобщего избирательного права в континентально-европейских странах, равно как и в США, Англии устоялся примерно в одно и то же время, социальное государство получило большую поддержку и распространение в первых, а не во вторых.

Европейцы в отличие от американцев уверены, что успех и карьерный рост зависят больше от внешних факторов (везения и положения семьи), нежели от собственных усилий. Поэтому они больше доверяют социальному государству, чем американцы. «В США средний богатый человек высказывается за перераспределение, потому что воспринимает свой нынешний статус как ненадежный, а потому хочет, чтобы в случае чего существовала страховочная сетка. В Европе средний бедный человек высказывается за перераспределение, потому что не верит в возможность подняться вверх»⁵, – пишет О. Герземанн, обосновывая свое высказывание результатами опроса. Так, в 2003 г. на вопрос «Согласны ли Вы, что успех определяется силами, находящимися вне вашего контроля?» 68% опрошенных в Германии и более 50% во Франции ответили положительно, в то время как в США таких было чуть более 30%.⁶

Таким образом, сокращение социального государства в Европе идет вразрез с общественным настроением. Как ни странно, большее равенство в Европе играет на руку популярности социального государства: большинство избирателей относятся по своему достатку к средним или ниже среднего, таким образом, они получают больше услуг от государства, чем оплачивают. Население Европы не готово к уходу государства из привычно государственных секторов (образование, медицина), к снижению предоставляемых государством пособий, которые направлены на смягчение рыночных механизмов (гарантированные пособия по безработице, социальные пособия, пенсии и т.д.), а также к либерализации рынка труда. Это хорошо иллюстрирует бурное сопротивление оппозиции и населения любым попыткам урезать социальные блага (либерализация трудового права во Франции в 2005 г.; увеличение пенсионного возраста в целом ряде европейских стран; изменение порядка выплаты, сроков и объемов пособий по безработице в Германии, так называемые, законы «Гарц-4», которые являются составной частью программы «Повестка дня 2010»). Это, как считают некоторые исследователи, объясняется историческими различиями становления государства в Европе и США.⁷

Основополагающие идеи социального государства и экономическая эффективность

Некоторые исследователи считают, что причины отхода от социального государства могут быть объяснены не только тем, что оно экономически неэффективно. Так, например, П. Химанен и М. Кастелс, называют крушение социалистического блока: если

⁴ Северная Европа. Регион нового развития / Под ред. Ю.С. Дерябина, Н.М. Антюшиной. – М.: Издательство «Весь Мир», 2008. С. 245.

⁵ Герземанн О. Ковбойский капитализм: Европейские мифы и американская реальность. – М.: ИРИСЭН, 2006. С. 224–225.

⁶ Там же.

⁷ См., например: Alesina A., Angeletos G.-M. Fairness and Redistribution // The American Economic Review. 2005. №4. P. 960–980.

«само становление социального государства произошло под давлением «угрозы социализма», то устранение социализма в Европе с исторической арены имело своим следствием ослабление позиций социального государства и в теоретической, и в практической сфере»⁸. На наш взгляд, эта точка зрения не совсем оправдана: как было показано выше, в целом ряде европейских стран население надеется на государственную поддержку и считает своей успех зависимым от нее и после крушения реального социализма. В то же время замедление экономического роста, прогрессирующая государственная задолженность и невозможность в обозримом будущем финансировать большую часть социальных программ по устоявшейся системе (в первую очередь пенсии и медицинское обеспечение⁹), отток капитала за рубеж, перенос предприятий за границу, а также старение населения вынуждает правительства менять систему и подстраивать идеологию партий под меняющуюся реальность,¹⁰ несмотря на отсутствие поддержки реформ в массах (см. табл. 1).

Таблица 1.

Отношение социальных расходов к ВВП (в %)

Страна	1990	1995	2000	2001	2002	2003
США	13,4	15,4	14,6	15,2	16,0	16,2
Германия	22,5	26,6	26,3	26,3	27,0	27,3
Норвегия	22,6	23,5	22,2	23,2	24,6	25,1
Швеция	30,5	32,5	28,8	29,3	30,4	31,3
Финляндия	24,5	27,4	21,3	21,4	21,9	22,5
ОЭСР в целом	17,9	19,9	19,4	19,7	20,3	20,7

Источник: статистика ОЭСР (<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>).

Экономическая неэффективность связана с неверным балансом между двумя основополагающими идеями социального государства «равенством» и «свободой».¹¹ Ниже мы проиллюстрируем это на примере рынка труда: длительность рабочего дня, система тарифных соглашений, профсоюзы, подоходные налоги и другие факторы.

Мода на работу

При зарождении социального государства одной из основных идей было равенство между классами, снижение эксплуатации рабочего класса и его приобщение к культурному достоянию (так проявлялись отголоски эпохи Просвещения). Монотонная работа на производстве, ужасные условия и слишком длинный рабочий день, безусловно, не способствовали развитию личности. Лишь досуг давал возможность расширить кругозор. Эта проблема была решена путем закрепления продолжительности рабочего дня в трудовом праве.

⁸ Химанен П., Кастелс М. Информационное общество и государство благосостояния. Финская модель. – М.: Логос, 2002. С. 153 (цит. по: Северная Европа. Регион нового развития. С. 247).

⁹ См., например: Котликофф Л. Пенсионная система перед бурей: То, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны. : Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 348 с. В книге автор подробно описывает американскую пенсионную систему и предсказывает возрастание расходов в обозримом будущем в разы, если система не будет изменена.

¹⁰ См., например: Чернов А.Б. СДПГ: поиски ответов на новые вызовы времени // Левые в Европе XX века: люди и идеи. – М.: ИВИ РАН, 2000. С. 296–314; Данилевич И.В. Социал-демократия в конце XX века: судьбы идей социализма // Там же. С. 398–425.

¹¹ Есть и целый ряд других причин неэффективности социального государства в тех или иных сферах. Например, если говорить о медицинском страховании и росте расходов на образование, то один из факторов – это невозможность повысить производительность. Один учитель не может работать более чем с одним классом одновременно, а врачу необходимо определенное время на каждого пациента. Заработная плата, однако, увеличивается с ростом средней заработной платы. Кроме того, с ростом благосостояния потребность в социальных благах не уменьшилась, а увеличилась. При этом пенсионная система привела к снижению сбережений и рождаемости.

Однако в данный момент просветительская проблематика ушла с повестки дня, но тенденция к снижению трудовой недели сохранилась. Это сдерживает экономический рост и не приносит никаких плюсов обществу. Поддержка тренда снижения продолжительности труда гротескно проявляется не только в публикациях Боба Блэка, американского анархиста, который в некоторых своих работах утверждает, что работа приводит к деградации и никто не должен работать (подтверждает он свою мысль тем, что в первобытно-общинном строе необходимо было трудиться лишь 2–3 часа в день)¹², но и в заявлениях западных политиков. Так, например, О. Лафонтен в концепции нового развития социал-демократической идеологии, которая противопоставляет себя «третьему пути»,¹³ предлагает программу «флексibiliзации и разделения труда, чтобы в условиях сокращения массы труда путем нового его разделения все же гарантировать справедливую долю работы по возможности всем, занимающимся трудовой деятельностью».¹⁴ Если у Блэка присутствует цель развития человека, то в последнем случае представлен один из возможных способов решения проблемы растущей безработицы в западных странах. Кроме того, «деление работы» по причине того, что ее мало, ставит под сомнение творческий потенциал личности и подразумевает, что ничего нового больше придумано не будет, в то время как за последние десятилетия появился целый ряд новых отраслей и новых профессий.

Мы привели оба мнения не случайно: оба они не отражают настроений общества и реального положения вещей в данный момент. За исключением того, что за последние сорок лет безработных стало больше.

В течение ушедшего столетия наблюдалось снижение числа рабочих и занятых в сельском хозяйстве и рост креативного класса¹⁵ и занятых в секторе услуг (обслуживающий класс). Например, в США в конце XX века к креативному классу принадлежали 30% занятых, к обслуживающему классу – 43%, а к рабочему – 26%.¹⁶ В европейских странах ситуация в целом схожа. Идентично также и изменение отношения к работе, и тут в первую очередь речь идет о креативном классе: работа стала доставлять удовольствие, а не быть исключительно средством добывания хлеба насущного. Работа не отупляет, а дает возможность развиваться и самосовершенствоваться. Так, в опросе респондентов попросили оценить удовольствие от разных видов деятельности: семеро из десяти поставили работу в разряд «среднее и выше среднего».¹⁷

Таким образом, цель сократить рабочее время не приводит автоматически к повышению качества жизни значимой доли трудящихся. Однако несмотря на это, в последние сорок лет в ведущих странах Европы наблюдается тренд к снижению рабочего времени. В 1970 г. в среднем во Франции и Великобритании работник отработал 1873 часа в год, в ФРГ – 1876, а в США – 1896. В 2007 г. ситуация кардинально изменилась. Средний француз работал 1457 часов, немец – 1353, британец – 1655, а американец – 1798.¹⁸

Если не к повышению качества жизни, то к чему привело резкое снижение рабочих часов в европейских странах? Фактически к падению заработка высокооплачиваемых специалистов и сравнительно низкой отдаче от таких рабочих мест. Как показали исследования Р. Флориды, больше работает именно креативный класс, от которого в

¹² Блэк Б. Упразднение работы // Анархизм и другие препятствия для анархии. – М.: Гилея, 2004. С. 27–48; Блэк Б. Первобытное изобилие // Там же. С. 49–61.

¹³ Под «третьим путем» следует понимать в этом случае идеологические изменения социальных / левых партий в западных странах (например, Лейбористской партии в Великобритании).

¹⁴ Майер Т. Указ. соч. С.113.

¹⁵ Термин взят из книги: Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее. : Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Классика-XXI», 2007. – 421 с. Под креативным классом автор понимает совокупность специалистов разного профиля, включая людей искусства, науки и целый ряд других специалистов высшего уровня.

¹⁶ Флорида Р. Указ. соч. С. 92.

¹⁷ Там же. С. 173.

¹⁸ Данные ОЭСР (<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>).

итоге зависит развитие экономики. Он подчеркивает также, но ему вторят и другие исследователи¹⁹, что, несмотря на устоявшееся предубеждение в Европе, на нескольких работах работают в основном высокообразованные специалисты.²⁰ Законодательное сокращение времени рабочего дня создает условия, когда предприятия, нуждающиеся в таких специалистах, малоэффективны (причина: заработная плата должна быть на мировом уровне, в то время как работать такой специалист будет меньше, чем его коллега в другой стране).

Создание рабочих мест для высокооплачиваемых специалистов невыгодно в некоторых европейских странах и по другой причине: высокая заработная плата не поощряется в Европе высокими подоходными налогами с прогрессивной шкалой, к которым автоматически можно добавить и отчисления на социальное страхование, воспринимающееся фактически как налоги: работать эффективнее определенного уровня не выгодно. Так в 2007 г. лишь в некоторых европейских странах, которым привычно приписывают наличие социального государства, не наблюдается радикальных различий между подоходным налогом, выплачиваемым зарабатывающими 67% от среднего и 167% от среднего (например, Финляндия: зарабатывающий 67% платит 36,6% в качестве подоходного налога, а зарабатывающий 176% – 41,7%), тогда как в большинстве стран различия значительны. Особенно значимы они в Швеции: зарабатывающие 67% от среднего платят 31,5%, а более 167% – 56,5% (см. табл. 2).

Таблица 2.

Подоходный налог в зависимости от уровня заработка в 2007 г. (в %)

Страна	Зарботок – 67% среднего	Зарботок – 100% среднего	Зарботок – 133% среднего	Зарботок – 167% среднего
Финляндия	36,6	37,5	41,7	41,7
Франция	18,0	18,2	30,1	30,1
Германия	31,4	38,1	44,3	44,3
Норвегия	28,0	37,0	37,0	40,0
Швеция	24,5	44,5	51,6	56,5
Великобритания	22,0	22,0	40,0	40,0
США	21,3	31,3	31,3	31,3

Источник: данные ОЭСР (http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html).

Следствием этого становится значительный отток высокообразованных специалистов из европейских стран. Отток собственных кадров в Европе не восполняется за счет притока мигрантов. Тому есть две причины: во-первых, США и некоторые другие страны (например, Канада) оказываются привлекательнее для высококвалифицированных специалистов; во-вторых, европейские условия не позволяют высокообразованным специалистам реализовать полностью. Как показывает исследование, проведенное ОЭСР в 2007 г., мигранты в европейских странах скорее выполняют работу, для которой у них слишком высокая квалификация. Фактически 50% (в лучшем случае 25%) всех работников с миграционным прошлым в странах ОЭСР не работают, либо выполняют работу, которая ниже их квалификации.²¹

Немаловажным фактором, служащим причиной для оттока специалистов, является негибкость социальной среды: даже если у вас есть возможность задержаться на работе (отрицать наличие такой возможности у занятых в европейских странах, мы не будем), то выйти на улицу и окунуться в общественную жизнь – такая возможность предоставляется далеко не во всех европейских странах.²²

¹⁹ Герземан О. Указ. соч. С. 148–152.

²⁰ Флорида Р. Указ. соч. С. 168–187.

²¹ International Migration Outlook: Sopemi 2007 edition. – P.: OECD, 2007. P.149–150 (<http://www.oecd.org/dataoecd/19/5/41561786.pdf>).

²² Например, до принятия реформы федерализма в 2006 г. в Германии магазины не могли работать круглосуточно. До 1996 г. в будни магазины работали до 18.00 и существовал «длинный четверг». По-

Оплата труда не регулируется рынком

Система тарифных соглашений, высокие пособия по безработице и социальные пособия, а также другие выплаты, как например, на детей, приводят к относительно низкому коэффициенту Джини. Тем самым и большему равенству в странах с развитым социальным государством (см. табл. 3). Однако есть и отрицательные последствия: безработица и утрата престижа образования.

Таблица 3.

Коэффициент Джини до и после налогов / сборов и выплаты социальных пособий (А – до отчисления налогов и выплаты социальных пособий; Б – после)

Страна	Середина 80-х годов		Примерно 1990 г.		Середина 90-х годов		Примерно 2000 г.		Примерно 2005 г.	
	А	Б	А	Б	А	Б	А	Б	А	Б
США	0,404	0,338	0,423	0,349	0,450	0,361	0,450	0,357	0,457	0,381
Германия	0,441	0,257	0,419	0,258	0,458	0,272	0,476	0,270	0,507	0,298
Норвегия	0,354	0,234	...	...	0,399	0,256	0,413	0,261	0,433	0,276
Швеция	0,404	0,198	0,408	0,209	0,438	0,211	0,446	0,243	0,432	0,234
Финляндия	0,331	0,207	...	...	0,391	0,228	0,386	0,261	0,386	0,269
ОЭСР в целом	...	...	...	...	...	...	...	...	0,448	0,311

Источник: статистика ОЭСР (<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>).

В 2006 г. в США 4,6% экономически активных жителей были безработными, в Великобритании – 5,4%, Германии – 10,4%, Франции – 7,7%, Швеции 7,1%.²³ Из-за высоких налогов, тарифных соглашений, устанавливающих заработную плату выше рыночной цены, а также социальных пособий, которые «конкурируют» с низкооплачиваемой работой, последняя становится невыгодной. Так, например, жить на высокие социальные пособия порой оказывается выгоднее, чем работать. Х.-В. Зинн иллюстрирует это на примере Германии: некоторая работа выгодна лишь для людей без семьи и детей, в ином случае (жена плюс двое детей) она теряет всякий смысл.²⁴

Высокая безработица объясняется переносом производства в другие страны, где стоимость труда ниже. Реакцией на перенос производства за границу, хотя и не мгновенной, стало смягчение позиции профсоюзов, системы тарифных соглашений, а также частичная либерализация трудового права. Однако эта тенденция не линейна. На фоне финансового кризиса германский профсоюз «IG Metall» настоял на повышении заработной платы занятых в металлургии, хотя это может привести к сокращениям.²⁵

Как было отмечено выше, система социальных пособий и тарифных соглашений имеет и другую сторону – потеря престижа образования, а вместе с ним и снижение частных вложений в образование.²⁶ Уровень достатка в условиях высоких налогов и высоких социальных пособий перестал на все 100% зависеть от полученного образования. Вместе с тем идет потеря и эффективности самой системы образования: «Как и любая система государственного социализма, она плодит очереди, неэффективность экономи-

сле 2006 г. вопрос работы магазинов регулируется земельным законодательством, и в большинстве земель с 2007 г. магазинам разрешено работать 5–6 дней в неделю круглосуточно. Магазины мы приводим лишь как пример, наравне с этим существуют и кафе, клубы, кинотеатры и прочие места проведения досуга, количество и уровень сервиса которых оказывают непосредственное влияние на качество жизни населения и привлекательность региона. Более подробно о факторах, к которым относится также толерантность, см.: *Флорида Р.* Указ. соч. С. 241–354.

²³ OECD in Figures 2008 (http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_34489_41722336_1_1_1_1,00.html).

²⁴ *Sinn H.-W.* Ist Deutschland noch zu retten? – München, 2003. S. 183.

²⁵ *Zweimal 2,1 Prozent mehr für Metaller* // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 12.11.2008.

²⁶ *Hassler J., Mora J.V.R., Strosesletten K., Zilibotti F.* The Survival of the Welfare State // The American Economic Review. 2003. №1. P. 103–104.

ки, привилегии и, собственно, людей, лишенных таких привилегий, а также чрезмерную бюрократизацию».²⁷

Таким образом, желание уровнять или хотя бы гарантировать определенный уровень каждому вне зависимости от того, какое у него образование и какую работу он выполняет, а также есть ли вообще у него работа, привело к тому, что повышение собственного образовательного уровня выше определенного стало невыгодным.

Предложения по реформированию социального государства и выводы для России

Обобщая все предложения и предпринимаемые шаги, можно сказать, что это попытка вернуть все составляющие общественной жизни в поле действия рыночных сил и здоровой конкуренции. Государственные функции целесообразно ограничить решением «реальных» социальных проблем. Также необходимо разграничить перераспределение с целью решения социальных проблем и систему страхования (в основном речь идет о пособиях по безработице, пенсиях, медицинском страховании). Некоторые исследователи считают, что эта тенденция не означает перехода на американскую модель, а лишь повышение эффективности существующей модели, при которой социальных пособий будет больше, чем в американском варианте.²⁸ Другие уверены, что это сдвиг в сторону неолиберальной модели.²⁹

К основным мерам относятся: либерализация рынка труда, изменения в системе образования, адресная поддержка, ужесточение условий по предоставлению социальных пособий и пособий по безработице, введение частного пенсионного и медицинского страхования, усовершенствования методик по контролю эффективности государственных секторов (например, медицины, образования). Сопутствует этому, как правило, снижение государственной задолженности, снижение доли ВВП, перераспределяемой государством, но также и увеличение разрыва в благосостоянии граждан.

Предлагаются и более радикальные меры. Например, перевести систему пособий по безработице со страхового принципа на кредитный. В этом случае человек, оказавшийся без работы, может взять у государства кредит до выхода на работу.³⁰ Другие высказываются за то, чтобы в случае неизрасходования средств на страхование по безработице их выплачивали при выходе на пенсию.³¹

Российские реалии значительно отличаются от западных тем, что необходимо решать остаточные проблемы переходного периода. К ним относятся развитие транспортной инфраструктуры, бедность населения, обусловленная частично отсутствием собственного капитала, большой теневой экономикой и т.д. Есть и целый ряд общих проблем: старение населения, недостаточная социальная мобильность населения, недостаточная взаимосвязь между бизнесом и наукой, бизнесом и образованием. Западный опыт показывает, что работа лишь над ростом человеческого капитала (повышение образовательного уровня, повышение продолжительности жизни и т.д.) не единственно необходимые меры. Наравне с ними, а порой и более важным стал вопрос о возможностях самореализоваться и получать дивиденды с вложенных усилий в образование.

В Концепции долгосрочного развития России до 2020 г. уделено внимание как развитию человеческого капитала (обозначены приоритеты и количественные показатели), так и стимулированию предпринимательской активности и созданию высококонкурентной институциональной среды. Однако, как показывает опыт европейских стран, успех будет зависеть от верного баланса между этими двумя составляющими.

²⁷ *Taysh A.* Разрушительное созидание? (Рассуждения в духе Шумпетера о некоторых трендах в Лиссабонском процессе в Европе) // МЭиМЭ. 2008. №10. С. 38.

²⁸ *Blenchard O.* The Economic Future of Europe // The Journal of Economic Perspective. 2006. №4. P. 23.

²⁹ *Taysh A.* Указ. соч. С. 36.

³⁰ *Snower D.J.* The Future of the Welfare State // The Economic Journal. 1993. №418. P. 700–717.

³¹ *Feldstein M.* Op. cit. P. 13–15.

Потенциал и риски мобильности рабочей силы в ЕС и России

Глобализация и интеграция интенсифицируют процессы трансграничного движения товаров, услуг и капиталов, ведущих к повышению благосостояния обществ. Наиболее дискуссионным остается вопрос включения стран в мировую систему разделения труда, которое невозможно без глобального перераспределения трудовых ресурсов. Положение, которое государство занимает в системе мировых обменов, зависит от наличия тех или иных ресурсов или производимых продуктов и потребности в них в данный момент времени. Богатые страны, помимо товаров и капиталов, могут предложить разные культурно-образовательные и интеллектуальные ресурсы (новые технологии, ноу-хау, образцы культуры). Бедные страны участвуют в мировом обмене посредством предложения сырья, территории, экологических квот и др., в том числе труда мигрантов.

При этом, «рыба ищет, где глубже, а человек – где лучше». Избежать перетока человеческих ресурсов в богатые страны из бедных невозможно, особенно когда речь идет о наиболее мобильных и квалифицированных трудовых кадрах, стремящихся к достойной оценке своего труда и улучшению условий труда. Целью представленного исследования было изучение и сравнительный анализ факторов мобильности рабочей силы в европейских государствах по обе стороны границы ЕС.

Мобильность рабочей силы – это не просто перемещение в пространстве определенного потенциала развития, но и рисков, причем не только для индивидуума, но и для государства в целом. Поэтому так важно выработать такой миграционный режим, который позволил бы оптимизировать первое и свести к минимуму последнее.

Залогом социального государства в Европейском Союзе стала ситуация, когда при значительных показателях безработицы существенной остается нехватка трудовых ресурсов. В результате некоторые страны идут на весьма нестандартные меры. Так, Ирландия, Великобритания и Швеция не стали сохранять ограничения на трудоустройство для новых членов ЕС после их вступления в Евросоюз в 2004 г.

В результате сегодня рынок труда, например, в Ирландии считается одним из самых сбалансированных. В правительстве считают, что ирландская миграционная политика до сегодняшнего дня оставалась одной из самых либеральных в Европе, что объяснялось низким уровнем безработицы и при этом наличием огромного ассортимента открытых вакансий. Спрос иностранцев на трудоустройство в Ирландии продолжает возрастать даже при не самой лучшей экономической ситуации в стране. По итогам 2008 г. министерством по делам миграции страны было выдано порядка 35 тыс. виз, тогда как в 2007 г. этот показатель не превышал 25 тыс. единиц.¹ По мнению большинства ирландских экспертов, несмотря на неблагоприятную мировую экономическую конъюнктуру, необходимо продолжать поддержку миграционной системы страны, ежегодно обеспечивающей Ирландию дешевой рабочей силой.

Массовые легализации произошли в южноевропейских странах, где в результате бурного экономического роста в последние годы была существенно востребована низкоквалифицированная рабочая сила, особенно в строительном секторе и секторе услуг. По заявлению Еврокомиссии, с начала 2009 г. Греция, Испания, Португалия и Венгрия снимают все ограничения на трудоустройство граждан Румынии и Болгарии на своей территории. То же решение в начале 2009 г. одобрил парламент Швейцарии, связанной со странами ЕС соглашениями о взаимной свободе трудоустройства своих граждан. При этом сегодня, в условиях развернувшегося мирового экономического кризиса, отдельные районы Испании (например, Мурсия) характеризуются более высокими показателями безработицы, чем страны Старого Света в целом.

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

¹ Московский центр информации и консультаций «АНСОЛ 2001» (http://www.ansol2001.ru/news/?news_id=187).

По оценкам экспертов, Испании потребуется не менее 100 тыс. трудовых мигрантов ежегодно, вплоть до 2012 г., для заполнения вакансий в таких отраслях, как медицинское обслуживание, инжиниринг, высокие технологии и Интернет. Основной сложившейся ситуацией является стремительное старение населения страны и низкий уровень рождаемости. Прогнозируется, что уже менее чем через десятилетие люди в возрасте старше 40 лет будут составлять большую часть испанского населения. При этом, если спрос на неквалифицированную иностранную рабочую силу в Испании стремительно падает, то внутренняя потребность в квалифицированных работниках с каждым годом становится все более ощутимой.

Указанная тенденция характерна для многих западноевропейских государств. Так, в сезоне 2007–2008 гг. в Западной Европе незаполненными остались более 3 млн. свободных вакансий. Такая ситуация может сохраниться в ближайшие 10–15 лет. Прогнозы ООН еще радикальнее: потребность в иностранной рабочей силе будет составлять 4,5–6 млн. мигрантов в год.

Причины растущей востребованности в иностранной рабочей силе самые разные. В отдельных случаях, как, например, в Великобритании, это нежелание британских работодателей вкладывать значительные средства в поиск и обучение «своих» кадров, финансовые запросы которых, как правило, на порядок выше, нежели у мигрантов. В результате, по данным Министерства по делам миграции, число IT-специалистов, прибывших на территорию Великобритании в 2006 г., выросло более чем на 45% – с 22 тыс. до 35 тыс. чел., совпав с началом Интернет-бума в стране. За 2008 г. количество разрешений на работу, выданных для иностранных специалистов в области компьютерных наук, выросло до рекордных показателей.²

В Германии при безработице в 8,8% не хватает около миллиона квалифицированных рабочих рук. По данным опроса, проведенного объединением предприятий компьютерной отрасли «Bitkom» совместно с Союзом немецких инженеров (VDI), сегодня фирмам в Германии требуется 150 тыс. инженеров, компьютерных специалистов и исследователей в области естественных наук.³ Практически каждая вторая немецкая фирма ощущает нехватку специалистов технического и инженерного профиля. По результатам проведенного компанией «Manpower» в 2008 г. опроса в 32 странах мира, 47% германских работодателей ответили, что испытывают серьезные трудности с привлечением на вакансии новых сотрудников. В остальных странах Европы этот показатель выше только среди восточноевропейских стран. В Великобритании таковых набралось 12%, в Италии – 18%, в Бельгии – 31%.⁴

Заметное отставание ФРГ по темпам подготовки квалифицированных инженеров и техников заставляет немецкое общество пересматривать свои взгляды на систему образования. Если раньше образ немецкого студента, перебивающегося до 30 лет случайными заработками и живущего на социальное пособие, был вполне привычным, то сегодня распространено мнение, что длительность обучения весьма неэффективна с экономической точки зрения. В действительности бесплатное обучение в университете легко могло затягиваться на десять лет и более. В итоге все больше немцев предпочитало выходить на жесткий рынок труда лишь к 30 годам, а то и позже. При таком положении молодежь получала большую свободу самовыражения, но при этом существенно сокращала конкуренцию на рынке труда. Данная модель успешно работала лишь при устойчивом экономическом росте и достаточном наличии на рынке труда людей молодого возраста. Сегодня, при сокращениях темпов экономического роста и высоких темпах

² Большинство специалистов в области IT-технологий приезжают в страну из Индии. Только в 2006 г. количество трудовых виз, выдаваемых гражданам из этого государства, возросло в среднем на 40% с более чем 18 тыс. до 25,6 тыс. При этом большая часть устраивается на работу в Соединенном Королевстве посредством внутрикорпоративного перевода в британские представительства индийских IT-компаний (http://www.ansol2001.ru/news/?news_id=186).

³ <http://www.dw-world.de> – 21.10.2008.

⁴ Что касается других континентов, то цифры варьируют от 12% в Индии до 22% в США, 28% в Мексике и 38% в ЮАР (http://www.ansol2001.ru/news/?news_id=197).

старения населения⁵ искусственное затягивание возраста окончания гражданами университетов выглядит непростительным расточительством и материальных средств, и трудовых ресурсов.

Дефицит молодых кадров подстегивается и ростом эмиграции из страны. За последние два десятилетия число немцев, уезжающих из страны, увеличилось более чем в 2,5 раза – с 60 тыс. в 1990 г. почти до 160 тыс. в 2007 г. Подавляющее большинство мигрантов – хорошо образованные молодые люди. Сегодня в Германии топ-менеджеры все чаще предпочитают длительное трудоустройство за границей, в частности, многие едут в США и Швейцарию. Германия ежегодно теряет около 10% своих топ-менеджеров, и это несмотря на то, что здесь самые высокие зарплаты, при среднем уровне зарплат топ-менеджеров в Западной Европе в 50–75 тыс. евро в год. В ряде случаев причиной отъезда может стать семейный статус мигранта, который влияет на объем налоговых отчислений. Одинокие немцы платят больше, чем состоящие в браке. Такие огромные социальные отчисления⁶, а также высокая зарегулированность рынка труда нередко становятся причиной для переезда. То же в Дании: получатели доходов в 4000 евро в месяц должны отчислять в казну до 63% своего заработка. Вместе с тем такие страны как Нидерланды, Бельгия и Испания, привлекают больше талантов, чем отдают.

«Исход» топ-менеджеров не кажется краткосрочным феноменом. Многие менеджеры предпочитают длительное трудоустройство за границей. Стремление к знакомству с новой страной, культурой, людьми, языком дополняется престижностью работы за рубежом, к тому же там легче расти по служебной лестнице. Согласно опросу немецкого института экономики DIW, более 35% граждан в возрасте до 40 лет признались, что «в последнее время всерьез размышляли об отъезде из страны на долгое время или вовсе об эмиграции из нее». Более 80% готовых эмигрировать назвали главной причиной «стремление к поиску больших возможностей», 66% – «желание спастись от бюрократии», 64% – «желание избежать слишком высоких налогов». Именно поэтому, если обучение в немецких вузах и дальше будет таким же «неторопливым», сложившаяся ситуация на рынке труда может еще более обостриться. В последние годы система образования начала реформироваться. Большинство федеральных земель ввели плату за обучение – от 500 до 900 евро в семестр. Те студенты, которые учатся слишком долго, платят еще и дополнительные штрафные сборы. Все это новые правила направлены на то, чтобы ограничить срок обучения в вузах.

Есть и иной способ борьбы с нехваткой квалифицированных кадров. Несмотря на опасения массовой безработицы, в некоторых европейских странах продолжают смягчать миграционные законодательства в пользу иностранной рабочей силы. Одним из способов решения нехватки кадров может стать учреждение европейской «Blue Card», являющейся своеобразным аналогом американской «Green Card». Право претендовать на «Blue Card» трудовой мигрант получает при наличии у него заверенного диплома об образовании, наличия трехлетнего опыта работы и трудового контракта с минимальным сроком действия не менее одного года. Данная мера позволит увеличить приток в ЕС исключительно квалифицированной иностранной рабочей силы. Что-то похожее уже существует в Германии, где с 2000 г. для таких специалистов есть возможность получения так называемой «Green Card», по которой в стране можно работать до 5 лет.

Наиболее кардинальные изменения происходят в Швеции, где новый миграционный закон, существенно облегчающий процедуру трудоустройства в стране иностранцев, включая ускорение процесса обработки заявлений на визу, вступил в силу 15 декабря 2008 г. Как и Германия, Швеция остро нуждается в специалистах в области компьютерных наук, инженерах, медицинских работниках.⁷

⁵ К 2030 г. соотношение пенсионеров и работающих составит 1:2, что, по сути, будет означать как стремительный рост и без того высоких налогов, так и колоссальное сокращение пенсий // Эксперт. 2008. №21 (http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/21/kto_unasleduet_germaniyu).

⁶ Эти отчисления составляют в отдельных случаях 50% заработной платы немецких работников.

⁷ http://www.ansol2001.ru/news/?news_id=189

Сложившаяся ситуация может привести к тому, что жители России, Украины и других стран, не входящих в ЕС, в ближайшее время получают реальный шанс на трудоустройство в наиболее благополучных государствах Западной Европы. В свою очередь, после массового оттока их граждан на заработки в страны – старые члены ЕС⁸ потребность в трудовых ресурсах ощущают и восточноевропейские страны. Дальше всех в деле упрощения трудовых миграций пошло польское правительство, уже несколько раз за последние годы принимающее решение о смягчении ограничений на работу для иностранцев из стран Восточной Европы. Новые правила, вступающие в силу уже в начале 2009 г., предусматривают снижение стоимости трудовых виз для граждан из трех бывших советских республик (России, Украины и Белоруссии) с 900 злотых (330 долл. или 240 евро) до 100 злотых (37 долл. или 27 евро) и устранение основных бюрократических препятствий.⁹ В соответствии с новыми правилами, иностранные работники будут получать трехмесячное разрешение на работу в стране при условии предоставления свидетельства о приеме на работу от польского работодателя.

Несмотря на одни из самых высоких показателей безработицы в Европе (более 13%), Польша продолжает испытывать нехватку рабочей силы во многих отраслях национальной промышленности, имеющую место со времен бурного экономического роста в стране. Основной причиной кризиса, разразившегося на внутреннем рынке труда, стал массовый отъезд граждан страны в более богатые страны Евросоюза, способных предложить им более высокую заработную плату и лучшие условия труда. Одним из легальных инструментов, улучшающих положение на рынке труда Польши, является программа «польская карта» (Karta Polaka), действующая с марта 2008 г. Она предусматривает облегченную процедуру возвращения в Польшу этнических поляков из государств бывшего Восточного блока. По предварительным оценкам, в 2008 г. было получено до 400 тыс. заявок (преимущественно из Украины), ожидается рост их числа до 1 млн.¹⁰

Таким образом, можно констатировать, что западные страны не перестают заботиться о поддержке собственного трудоворесурсного потенциала. В США, на которые приходится пятая часть всех мировых мигрантов, не допускают сокращения численности населения страны, удерживая высокую иммиграционную квоту и периодически проводя многомиллионную легализацию незаконно проживающих, но встроивших в систему трудовых взаимоотношений иммигрантов.¹¹ Страны ЕС, принимая в свои ряды значительно менее развитые восточноевропейские государства, получили источник «европейской» рабочей силы, который если и не компенсирует полностью дефицит рабочих рук, то позволит сократить иммиграцию из Африки и Азии. Россия, которая могла бы применить аналогичную тактику в отношении стран СНГ, упускает время.

Снижение темпов миграции уже заметно сказывается на динамике численности населения отдельных районов России. По некоторым оценкам, сегодня в России находится около 8% всех международных мигрантов. Это около 10–12 млн. человек.¹² Таким образом, Россия – вторая принимающая страна в мире по числу мигрантов после США.

Для большинства государств СНГ (за исключением Грузии и Туркмении) Россия остается привлекательной, сохраняя безвизовый режим (миграционная карта заполняется непосредственно на пограничном пункте). На эти государства приходится до 80%

⁸ Отток составляет 18% и это выше, чем в любом другом регионе Европы.

⁹ http://www.ansol2001.ru/news/?news_id=181

¹⁰ Vgl. Rada Ministrów: Rządowy projekt ustawy – Karta Polaka wraz z uzasadnieniem. №1957. 06.07.2007; III Zjazd Polonii i Polaków z Zagranicy: Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą. 19.08.2008; Milion Ukraińców dostanie polskie zasiłki (<http://www.dziennik.pl/wydarzenia>).

¹¹ Однако развернувшийся экономический кризис существенно затронул американский миграционный «оазис». Если во времена экономического бума в США ежегодно прибывало свыше 1 млн. мигрантов, то в прошедшем 2008 г. показатель остановился на приблизительной отметке в 500 тыс. чел.

¹² Цифры серьезно разнятся: по оценке Всемирного банка в 2005 г. общая численность мигрантов составляла 12,1 млн. чел. (<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/RussianFederation.pdf>), а Федеральной миграционной службой в 2007 г. было официально зарегистрировано 7,9 млн. иностранцев (<http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds>).

иностранцев, ищущих работу в России. Так же, как западноевропейские страны остаются притягательными для восточноевропейцев, Россия манит выходцев из некоторых стран Ближнего Зарубежья, где значительная часть населения столкнулась с бедностью и безработицей. Разрыв в уровне жизни особенно высок со среднеазиатскими республиками – Узбекистаном, Таджикистаном, Киргизией. К примеру, в 2007 г. доход на душу населения в России превышал аналогичный показатель Таджикистана в 16 раз.¹³

Трудовая миграция является важной составляющей экономики как самой России, так и стран происхождения мигрантов. По экспертным оценкам, мигранты создают 8–9% российского ВВП. В 2006 г. объем денежных переводов из России, по данным Всемирного банка, превышал 11,4 млрд. долл. В процентном отношении к ВВП крупнейшими получателями переводов среди развивающихся стран мира являются Таджикистан и Молдавия, значительное число граждан которых работают именно в России. В 2007 г. такие переводы обеспечивали 42% ВВП Таджикистана и 38,8% ВВП Молдавии.

Потребность во внешних трудовых ресурсах диктуется демографической ситуацией в стране. По всем прогнозам, Россия не сможет обеспечить ни стабилизацию численности своего населения, ни тем более его рост при опоре только на внутренние демографические ресурсы. Статистика свидетельствует о сокращении численности трудоспособного населения. По некоторым оценкам оно может достигнуть примерно 1 млн. чел. в год.¹⁴ Естественную убыль населения не компенсирует в короткое время ни удлинение возраста выхода на пенсию, ни даже рост производительности труда, ни тем более перенос производства в страны с более дешевой рабочей силой. Расширенное воспроизводство в большинстве регионов России без импорта рабочей силы невозможно. В сельской местности наблюдается отрицательный естественный прирост, и она перестала выполнять функцию пополнения численности жителей городов. Следовательно, в будущем труд станет одним из самых, если не самым дефицитным ресурсом в России. Дефицит труда следует ожидать по всему спектру квалификации.

Дальнейшая урбанизация (несмотря на замедление ее темпов), помноженная на отрицательный естественный и миграционный прирост, сопряженный с невыгодностью поддержания удаленных инфраструктурных узлов, с неизбежностью приведет к опустыниванию ряда территорий. Данный процесс наиболее ярко наблюдается в Северо-Западном, Сибирском и Дальневосточном округах, где фиксируются процессы образования антропопустынь¹⁵. При слабой заселенности большей части страны и нарастающих процессах формирования антропопустынь, казалось бы, Россия является оазисом для иммиграции. Ведь только для поддержания численности населения страны на современном уровне в течение последующих 50 лет потребуется от 35 млн. чел. (около 700 тыс. в год) до 70 млн. чел. (около 1,4 млн. в год) иммигрантов при разных параметрах рождаемости и смертности.¹⁶

Таким образом, демографическая ситуация предопределяет политику поощрения иммиграции в качестве стратегического направления миграционной политики России на длительную перспективу. Структурировав наиболее важные факторы, влияющие на мобильность рабочей силы, выделим те из них, которые влияют на характер и интенсивность трудовых миграций в России в наибольшей степени:

- свобода передвижения (визовые режимы, разрешения на трудоустройство);
- социальная безопасность;
- квалификация труда;
- инфраструктура.

¹³ По оценке Всемирного банка, в 2007 г. ВНД на душу населения в России составлял 7 560 долл. США, в Таджикистане – 460 долл. При пересчете по паритету покупательной способности разрыв остается более чем восьмикратным.

¹⁴ Щедровицкий П., Градировский С., Межуев Б. Государство. Антропок. Доклад ЦСИ ПФО 2002 (<http://antropotok.archipelag.ru/dok/dok03.htm>).

¹⁵ Тип территорий, возникший вследствие ухода человека с ранее освоенных земель (термин введен С. Переслегиным).

¹⁶ Щедровицкий П., Градировский С., Межуев Б. Указ. соч.

Свобода передвижения определяется правовыми рамками, которые регулируют и контролируют передвижение рабочей силы посредством визовых режимов и разрешений на временное проживание и трудоустройство. Однако на пути легального устройства на работу трудовые мигранты встречают существенные бюрократические преграды. Так, вступившие в силу в 2007 г. законы «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» и «О внесении дополнений и изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» улучшали ситуацию в правовом поле, регулирующем трудовые миграционные потоки, но ненадолго.

Хотя введен уведомительный порядок учета иностранных граждан без права на отказ (фактически ликвидирован институт прописки), то есть в течение трех дней необходимо уведомить отдел миграционной службы о месте своего проживания (лично или по почте), сохраняется незаконная проверка на улице. Кроме того, согласно опросам представительства «Human Right Watch» в России, проведенным в 2008 г., многие трудовые мигранты из Средней Азии жалуются на то, что, не имея на месте родственных связей и знакомств, фактически очень сложно в течение трех дней найти жилье, так как многие арендодатели сначала требуют регистрацию, тем самым замыкая порочный круг.

Есть и другие сдвиги в сторону легализации трудовых отношений мигрантов. Так, теперь не работодатель, а сам работник оформляет разрешение на работу, тем самым не привязываясь к конкретному работодателю и становясь более независимым в поисках работы на рынке труда.

Для принимающей стороны сняты бюрократические барьеры в виде необходимости получения разрешений на привлечение иностранцев, а сохраняются лишь требования об информировании работодателем о факте найма иностранной рабочей силы. Кроме того, штрафы за незаконный найм многократно возрастают. «Закручивание гаек» связано с тем, что по новому законодательству трудовые мигранты из безвизового пространства, составляющие около 80% иностранной рабочей силы в России, теперь, как и иностранцы, приезжающие на основе визы, подвергаются квотированию. На первый год действия нового законодательства правительством была определена щедрая квота в 6 млн. разрешений на работу для лиц, прибывающих по безвизовому режиму.¹⁷

В сочетании с упрощенной процедурой учета по месту временного пребывания эффект от нового законодательства был велик. Поэтому число зарегистрированных по месту временного пребывания и получивших разрешение на работу в 2007 г. резко выросло. Однако 2007 г. оказался первым и последним благоприятным годом для приезжающих на заработки из стран СНГ. В 2008 г. именно квота на труд стала главным препятствием для трудовых мигрантов из безвизовых стран.

Право определения квот было передано регионам, общая потребность по России устанавливается как сумма заявок субъектов Федерации. Для определения размера квоты был взят единственный ориентир – экспертная оценка незаконного сектора занятости. Именно величина квоты, установленная с громадным запасом, не дала проявиться в 2007 г. порокам созданного механизма. Повлияло и то, что распределение квот происходило только по регионам (но не было нормативно предусмотренного распределения по «профессиям, специальностям и квалификациям» и странам происхождения).

В 2008 г. из ключевого документа, фиксирующего правила определения потребности в иностранных работниках и формирования квот, было убрано понятие «прибывшие в РФ в порядке, не требующем получения визы».¹⁸ Эта правка привела к тому, что вместо документа, определяющего квоту для стран с безвизовым въездом, появился

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. №682 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы».

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2007 г. №759 «О внесении изменений в Правила определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации».

документ, определяющий квоту на всех или «на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу». Таким образом, иностранная рабочая сила из безвизового и визового пространства получила единую квоту. Добавилось определение потребности в привлечении иностранных работников «по приоритетным профессионально-квалификационным группам» и распределение по «профессиям, специальностям и квалификациям», а саму квоту решили определять, ориентируясь исключительно на заявки работодателей. Поставленная регионам задача спланировать рынок труда в пересчете на специальности, профессии и квалификации привела к сильнейшим искажениям, ведь во многих случаях компании по объективным причинам не могут принять решение сразу и взять на работу первого попавшегося кандидата, даже если речь идет о недорогой рабочей силе. Кроме того, работодателям сложно прогнозировать потребности в рабочей силе на год вперед при меняющейся экономической конъюнктуре.

Как следствие, 29 декабря 2007 г. принимается сразу три правительственных постановления, согласно которым в 2008 г. было разрешено работать гораздо меньшему числу людей: квота составила около 1,8 млн. чел., в том числе 1,1 млн. – для работников, прибывающих по безвизовому режиму (с 30%-ным резервом относительно числа мигрантов, легально работавших в 2007 г.).

Все вместе взятое привело к тому, что уже весной 2008 г. во многих регионах квота была исчерпана. В результате сложилась драматическая ситуация. Например, в Москве квота в размере около 360 тыс. чел. была исчерпана по состоянию на 31 июля 2008 г. на 100%. Прекратив с конца мая выдачу разрешений на работу иностранцам, Московская миграционная служба лишила работы не только гастарбайтеров, но и менеджеров международных корпораций с многомиллиардными оборотами.¹⁹ Такая же ситуация была характерна еще примерно для 15 субъектов Федерации, во многих других субъектах она была исчерпана на 80–90% к середине года. В итоге было утверждено увеличение квоты на 2008 г. в объеме 3,38 млн. человек, в том числе 2,24 млн. – для трудовых мигрантов, въезжающих по безвизовому режиму.²⁰

Эксперты миграционных служб констатировали, что нехватка квот на мигрантов привела к росту нелегальной миграции. Как сообщил заместитель главы ФМС А. Кузнецов, на 2009 г. квота составит почти 3 млн. 98 тыс. чел., из которых 2 млн. 79 тыс. – это реальная квота, а остальные – 30%-ный резерв (1 млн. 19 тыс. чел.).²¹

Тем не менее, сегодня в условиях мирового экономического кризиса в правительстве идет оживленная дискуссия о сокращении квоты на разрешения на работу вдвое. По словам М. Соломенцева, председателя Комитета по межрегиональным связям и национальной политике Москвы, Столичное правительство предложило снизить размер квоты для Москвы с 500 тыс. до 250 тыс. чел.²²

Международное право прямо не регламентирует вопрос квот, однако эксперты сходятся во мнении, что они должны основываться на обоснованных данных экономической необходимости и не должны препятствовать легализации труда мигрантов. Как показала российская ситуация 2008 г., избыточно ограничительная политика в этой области привела к исчерпанию квот задолго до окончания года, что осложнило планирование как для работодателей, так и для мигрантов, делая последних более уязвимыми из-за невозможности получить документы для легальной работы.²³

Россия является не только привлекательной страной для иностранной рабочей силы, но и сама активно поставляет человеческие ресурсы за рубеж. Согласно данным

¹⁹ Федеральная миграционная служба (http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/work_permit/index.php); РБК daily (<http://www.rbcdaily.ru/2008/06/03/focus/348892>).

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2008 г. №737 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам определения потребности в привлечении иностранных работников и утверждения квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации».

²¹ <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=2911&ct=articles>

²² <http://moscow-live.ru/events/society/print:page,1,10932-kvota-na-inostrannuju-rabochuju-silu-v-moskve.html>

²³ Human Right Watch. Аналитический доклад (<http://www.hrw.org/ru/node/80652/section/12>).

Всемирного банка за 2005 г., количество уехавших из страны практически равняется количеству въехавших иностранных граждан в страну (почти 11,5 млн. чел. против 12,1 млн.).²⁴ В первую десятку стран назначения входят Украина, Казахстан, Белоруссия, Израиль, Узбекистан, США, Латвия, Германия, Молдавия и Эстония.

Как уже было сказано выше, безвизовое пространство со странами СНГ является важнейшей предпосылкой усиления трансграничных потоков. Также некоторые предпосылки об упрощении визовых режимов закладываются с Израилем. Межправительственное российско-израильское Соглашение об отказе от визовых требований вступило в силу 20 сентября 2008 г.²⁵ Создается безвизовое пространство и с Сербией²⁶. Однако с наиболее привлекательными для российских граждан западноевропейскими странами перемещения по-прежнему строго регулируются визовыми режимами. Принятые 25 мая 2006 г. на саммите в Сочи два соглашения об упрощении выдачи виз²⁷ и о реадмиссии²⁸, призванные значительно облегчить визовый режим для определенных категорий граждан, фактически не работают. О некоторых изменениях в трудовом законодательстве, касающихся граждан России, в отдельных странах ЕС говорилось выше. Принятие визового режима с восточноевропейскими странами, с которыми ранее у нашей страны был безвизовый режим, ухудшило положение приграничного населения, пользовавшегося еще до недавнего времени значительными преференциями при пересечении границ.

Социальная безопасность складывается из системы социального и медицинского страхования. В России эти формы еще далеки от западноевропейского качества.

Финансовый кризис и неудовлетворительные условия жизни значительного числа пенсионеров в России вынуждают правительство идти на проведение соответствующих реформ. Так, в частности, с 2010 г. социальные отчисления на предприятиях будут повышены с 26% до 34%. Граждане, чей доход будет превышать 415 тыс. рублей в год, на свою пенсию будут копить теперь сами.

Государственные отчисления на медицинские услуги составляют в России только 2,8% от ВВП (при 8% в Германии). Объемы платных легальных и нелегальных медицинских услуг составляют до 45% расходов граждан. При этом региональные различия в объемах финансирования здравоохранения в России превышают 15 раз.

Следует также отметить, что «социалка» в России привязана не к человеку, как в западных странах, а к территории. Фактически, для желающего переехать в другой регион это означает потерю всех социальных благ (качественных услуг), наработанных в течение всей жизни или доставшихся в наследство от родителей. Это подчеркивает «принципиальную немобильность системы социальных услуг в современной России».²⁹

Попытки государства вернуть в Россию эмигрировавших граждан также мало эффективны. Указом президента №637 от 22 июня 2006 г.³⁰ была запущена программа возвращения соотечественников, для которой можно провести аналогию с «польской картой». Ожидалось, что по этой программе в Россию вернутся около 300 тыс. чел. за 3 го-

²⁴ <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/RussianFederation.pdf>

²⁵ Документ предусматривает возможность для граждан РФ и Израиля въезжать, выезжать, следовать транзитом и пребывать на территории обоих государств без виз сроком до 90 дней в течение каждого полугодия. Безвизовый режим не распространяется на граждан, выезжающих на работу или учебу, с целью осуществления коммерческой деятельности, отправляющихся в длительные командировки, а также соискателей израильского гражданства или вида на жительство. Независимая газета (<http://news.ng.ru/2008/09/20/1221895315.html>).

²⁶ В 2008 г. Сербия в одностороннем порядке отменила визы для россиян. В настоящее время на правительственном уровне принимается решение о создании безвизового пространства между Россией и Сербией.

²⁷ Представительство Европейской Комиссии в России: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_614.htm

²⁸ http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_615.htm

²⁹ Щедровицкий П., Градировский С., Межуев Б. Указ. соч.

³⁰ Указ Президента Российской Федерации о мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ukaz637.pdf>

да, реально же к началу 2009 г. вернулось только около 8 тыс. чел.³¹ Сказывается недо-
работка правовых вопросов, в том числе обеспечение переселенцев жильем и работой.

Наплыв мигрантов несет в себе риски, связанные с обострением этноконфессио-
нальных конфликтов, ухудшением криминогенной обстановки. Исследования выявляют
невысокий уровень терпимости российского населения по отношению к мигрантам. Оче-
виден также этнический характер мигрантофобии. Особенно высока нетерпимость к кав-
казцам. Значительная часть населения в России выступает за ограничение прав ми-
грантов, опасаясь сокращения рабочих мест, снижения уровня доходов, возникновения
неблагоприятной криминогенной обстановки.

Согласно проведенным в 2008 г. представительством «Human Right Watch» в
России исследованиям, в российском обществе наблюдается тенденция к нарастанию
расизма и ксенофобии. При этом российское правительство не предотвращает и не реа-
гирует должным образом на его проявления. В мае 2007 г. Комитет министров Совета
Европы отмечал, что «в Российской Федерации все еще не принято комплексное анти-
дискриминационное законодательство, которое предусматривало бы эффективные
средства правовой защиты для жертв дискриминации».³²

Расистские, ксенофобские и националистические высказывания присутствуют
также в политической риторике и в СМИ. Организации, которые открыто проповедуют
расистские или ксенофобские идеи, все чаще публично заявляют о себе в Москве и дру-
гих городах. Распространенным явлением остаются насилие и дискриминация со сторо-
ны милиции и других правоохранительных органов.

Проблемы культурной и межэтнической коммуникации очень остро стоят и в дру-
гих европейских странах, особенно во Франции, Германии. Например, одним из инстру-
ментов, улучшающих интеграцию мусульманского сообщества в Германии призвана слу-
жить Исламская конференция, созданная осенью 2005 г. по инициативе министра внут-
ренних дел В. Шойбле. Однако и здесь мигранты, особенно мусульмане, чувствуют себя
во многом ущемленными в правах. Многие их дети не имеют возможности получать ка-
чественное образование. Проблема остается нерешенной на государственном уровне.

Квалификация рабочей силы является определяющим фактором спроса и пред-
ложения на рынке труда. При этом, если дефицит дешевой массовой рабочей силы тра-
диционно закрывается в России путем управляемой иммиграции, то в части квалифици-
рованной рабочей силы, в отличие от ЕС, иммиграцией дефицит закрыт быть не может.

По оценкам многих отечественных экспертов, национальная система образования
сегодня в принципе не в состоянии своевременно удовлетворять спрос рынка на новые
профессии. В силу того, что рынок труда в настоящее время и в ближайшем будущем
будет оставаться более динамичным по сравнению с рынком образовательных услуг,
этот разрыв будет нарастать. Вся парадоксальность ситуации заключается в том, что,
чем качественней будет функционировать система образования, тем больше отток вы-
сококвалифицированного человеческого капитала в сторону центров прибыли можно
ожидать. Интеллектуальная миграция или «утечка мозгов» – процесс неизбежный, так
как интеллект стремится туда, где для него созданы условия. При этом рядом экспертов
убытки российской экономики от «утечки мозгов» (прежде всего в США, Германию, Из-
раиль) оцениваются в 1 трлн. долл.

Последнее время в сфере образования происходят тенденции роста платных об-
разовательных услуг и облегчение доступа к образованию. Так, число вузов выросло на
360 за последние 10 лет, при этом государственные составили меньше трети их числа.
Число выпускников выросло в 2,5 раза за тот же период. В итоге в России наблюдается

³¹ Из интервью с С. Мироновым, Председателем Совета Федерации: <http://regnum.su/news/1119293.html>

³² Committee of Ministers of the Council of Europe, Resolution CM/ResCMN(2007)7 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation, adopted May 2, 2007: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResCMN\(2007\)7&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResCMN(2007)7&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

даже некоторая перенасыщенность лиц с высшим образованием, так как далеко не все из них могут найти работу, соответствующую квалификации и уровню образования с достойным уровнем оплаты труда. В этом заключается одна из принципиальных проблем современного российского образования, а именно увеличение разрыва между получаемой квалификацией и предложением на рынке труда.

Некоторый вклад в повышении мобильности студенчества и преподавателей вносит Болонский процесс. Однако нехватка специфических знаний приводит иногда к тому, что даже взаимная заинтересованность в обмене специалистами не может найти практическую реализацию. Так, известен случай, когда в конце 90-х годов Швейцария была готова взять на двухлетние высокооплачиваемые контракты 50 технических специалистов из России, однако из соответствующих необходимой квалификации только один обладал достаточными знаниями английского языка, чтобы приступить к работе сразу.

Инфраструктура также может создавать препятствия на пути трудовых мигрантов. Для России сам фактор пространства и сурового климата накладывает существенный отпечаток на развитие инфраструктуры. Если говорить о развитии инфраструктуры между Россией и ЕС, то существенно влияет нехватка дешевых авиарейсов, поездки на поезде занимают в среднем не менее 20 часов, плюс разница в ширине колеи удлинняет поездку, нерешены многие проблемы на погранично-таможенных пунктах.

Пограничный режим на большинстве российских границ со славянскими государствами существенно осложняет жизнь приграничного населения, не поддерживается ими, вызывает неприятие действий власти и, тем самым, только ускоряет миграцию местных жителей, превращая приграничную полосу в обезлюдившуюся.

Существующий порядок пересечения границы создает неоправданно усложненные бюрократические проблемы для населения и часто не может быть им соблюден. Такой режим способствует коррумпированности пограничных служб и формированию криминогенной обстановки.

Сегодня актуально выявление индивидуальности происходящих процессов для каждой страны. Международный опыт миграционной политики позволит комбинировать протекционистские и либеральные подходы государства в регулировании людских потоков. Создавая простые и прозрачные правила легального поведения мигрантов, государство предотвратит перетекание части нелегалов в криминальные структуры. Ведь, по данным правоохранительных органов, почти половина всех преступлений в стране совершается нероссиянами. При этом, чтобы не допустить социокультурного размывания населения страны, следует стимулировать исключительно целевую иммиграцию, то есть тех категорий населения, которые нужны России сегодня и завтра. Таким образом, государство будет поддерживать устойчивость socioeconomic каркаса и приемлемые темпы экономического роста. При сохраняющихся демографических тенденциях к снижению численности населения России в ближайшие годы дефицит рабочей силы может составить 10 млн. чел., причем если в 1999 г. на 100 лиц трудоспособного возраста приходилось 18 пенсионеров, то в 2050 г. их число возрастет до 40–50 чел.

Для России опыт миграционной политики ЕС, безусловно, представляет интерес, например, в вопросах привлечения высококвалифицированных кадров, снижения негативных последствий нелегальной миграции и форм легализации граждан, налаживания межкультурного и конфессионального диалога с целью повышения социальной безопасности. Интересен опыт ЕС в создании информационных баз регионов для получения потенциальными мигрантами более подробной информации о квалификационных требованиях и условиях найма и жилья.

Необходимо также проведение мероприятий, повышающих информированность иностранных граждан в области российского трудового законодательства. Одновременно, снижение коррупции в правоохранительных органах, отвечающих за соблюдение прав и безопасность прибывающих в страну потенциальных трудовых мигрантов, способствовало бы повышению имиджа России и ее предпринимательского климата.

Сидорова Е.А.*

Проблемы бюджетной политики ведущих стран ЕС на примере ФРГ и Великобритании (современные реалии)

Бюджетная политика ЕС приобретает растущее влияние в качестве инструмента воздействия на социально-экономическое развитие. Это направление экономической политики ведущих стран группировки представляет особый интерес, поскольку переживает весьма непростой период реформирования. Преобразования вызваны необходимостью поднять конкурентоспособность и усилить инвестиционную привлекательность экономики.

Через бюджет перераспределяется значительная часть ВВП стран ЕС. Уровень государственных расходов в этих странах традиционно весьма высоки, причем их пик пришелся на 1990-е годы, составив в среднем по ЕС-15 50% ВВП.¹ Высокие госрасходы в странах ЕС отрицательно влияют на конкурентоспособность.² Особенно велико значение бюджетной политики для стран зоны евро, где денежно-кредитная политика находится в ведении Европейского центрального банка (ЕЦБ) – наднационального органа ЕС. Практика показывает, что лидеры еврозоны (ФРГ, Франция) по основным экономическим показателям отстают от Великобритании, остающейся вне зоны единой валюты.

С учетом существования практически повсеместно в ЕС кризисной демографической ситуации (в частности, в ФРГ, где проблема старения населения проявилась раньше, чем в других странах «Старой Европы») трансформация бюджетно-финансовой политики представляется неизбежной.³ Однако реформирование государственных финансов, как известно, остается делом весьма непростым. Задача смены экономической модели обусловлена необходимостью принятия мер, которые в длительной перспективе могут стимулировать хозяйственное развитие и рост занятости, но в ближайшем будущем потребуют снижения уровня социальной защищенности. Приходится признать, что «принятие стратегических решений в экономической политике забывается в пользу решений ad hoc»,⁴ что негативно сказывается на экономике.

Характер бюджетной политики Великобритании обусловлен историческими особенностями страны и изменениями последних 20 лет. Примечательно, что любая дискуссия об экономических реформах в ЕС предваряется заявлениями о превосходстве континентальной модели и неприемлемостью англо-саксонского «ультралиберализма», по терминологии Ж. Ширака.⁵ Инструменты и цели политики страны имеют свою специфику в сравнении с другими партнерами по ЕС, что в немалой степени объясняется ее статусом как мирового финансового центра и тесными связями с США. Великобритания до сих пор негативно относится к углублению европейской интеграции, к лиссабонскому «мини-договору».⁶

Экономические реформы, начатые еще правительством М. Тэтчер, во многом предопределили тенденции финансовой политики в других странах ЕС. Основные принципы либеральной политики «нового типа» состояли в снижении налогового бремени для предпринимателей, отказе от субсидирования утративших конкурентоспособность отраслей, в ограничении социальных расходов ради усиления стимулов к труду.

В соответствии с планом кабинета Тэтчер, ставки налогов были уменьшены при одновременном расширении налогооблагаемой базы. В результате доля подоходного

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

¹ Alesina A., Giavazzi F. The Future of Europe: Reform or Decline. – Cambridge (Mass.), L., 2006. P. 7.

² Afonso A., Alegre J.G. Economic growth and budgetary components. A panel assessment for the EU // ECB. Working paper series. Jan. 2008. № 848. P. 32.

³ Streit M.E., Zippelius R. Strukturwandel in Politik und Wirtschaft // Abhandlungen des Geistes und Sozialwissenschaftlichen Klasse. 1996. №9. S. 6.

⁴ Fischer Th., Schmitz G.P., Seberich M. The Strategy of Politics. – Güterloh, 2007. S. 7.

⁵ Alesina A., Giavazzi F. Op. cit. P. 125.

⁶ Bulletin Quotidien Europe 9574 – 8/1/2008 (Институт Европы РАН RU00001).

налога в общих поступлениях в бюджет сократилась с 29% до 23%.⁷ Одновременно значительно возросла роль косвенных налогов, что привело не только к увеличению доходной части бюджета, но и к усилению регулирующей функции налоговой системы.

С приходом к власти лейбористского правительства Т. Блэра (1997 г.) бюджетно-финансовая политика превратилась в ключевой инструмент экономической политики, перестав играть «пассивную роль» в обеспечении эффективности денежно-кредитного регулирования.⁸ Современные государственные финансы характеризуются «золотым» (Golden rule) и «инвестиционным» (Investment rule) правилами⁹, которые содержатся в Кодексе финансовой стабильности Британского казначейства и способствуют эффективному распределению поступлений в бюджет.

Благоприятная по сравнению с основными странами ЕС ситуация в Великобритании связана с увеличением внутреннего спроса, в том числе по причине роста госрасходов на здравоохранение и соцобеспечение. Страна обладала большим маневром в области финансовой и денежно-кредитной политики для преодоления циклического спада начала XXI века по сравнению с еврозоной из-за условий Пакта стабильности и роста, которым в ней обязаны следовать.

Но в настоящее время положение британской экономики и бюджетно-финансовой политики сложнее, чем ситуация на континенте. На фоне сокращения ВВП и финансового кризиса, неблагоприятно влияющих на доходы, положение с бюджетом, вероятно, будет значительно ухудшаться в ближайшие несколько лет. Дефицит бюджета в Великобритании достиг своего рекордного значения с 1946 г., составив в первый квартал 2009 г. 24,4 млрд. ф. ст.

Если сократить рост дефицита не получится, то золотое и инвестиционные правила будут нарушены. Ухудшение ситуации с дефицитом бюджета во многом произошло из-за резкого падения темпов экономического роста. В 2009 г. стране предстоит масштабный экономический спад, рецессия в экономике может перейти в депрессию, а ВВП в 2009 г. сократится на 2,7–3,0%.¹⁰

Характерно, что Великобритания, помимо предоставления крупных «антикризисных пакетов» банковскому сектору, первой подняла вопрос о необходимости налогового стимулирования экономики.¹¹ Так, правительство снизило ставку НДС на 2,5 процентных пункта до 15%. Правда, стоит отметить, что данная мера не нашла поддержки у остальных «локомотивов» ЕС. Более того, и в ФРГ, и во Франции данный шаг подвергнут критике.

В результате дефицит бюджета Великобритании в декабре 2008 г. во многом увеличился до 14,9 млрд. ф. ст. из-за снижения налоговых поступлений и роста государственных расходов. По официальным данным, поступления от НДС упали на 20%, что связано с временным снижением ставки этого налога в рамках программы правительства по преодолению кризиса. Поступления от подоходного налога сократились на 5,3%. Сборы налога на прибыль корпораций остались примерно на прежнем уровне – они уменьшились всего на 0,5%. Одновременно отмечается значительное повышение расходов британского правительства на социальные программы, особенно в связи с ростом безработицы.

Что касается Германии, то результаты ее развития за предшествующее десятилетие, как самой крупной экономики ЕС, оказались весьма разочаровывающими. Страна заняла в этом отношении среди 15 «старых» членов ЕС одно из последних мест. Темп

⁷ Финансовая политика стран ЕС / Отв. ред. В.П. Гутник. – М.: Наука, 2004. С. 58.

⁸ Мировая экономика. Глобальные тенденции за 100 лет / Под ред. чл.-корр. РАН И.С. Королева. – М.: Юристъ, 2003. С. 432.

⁹ Золотое правило разграничивает капитальные и текущие расходы госбюджета, а инвестиционное – использование займов только на финансирование инвестиций, что позволяет осуществлять дорогие инвестиционные проекты.

¹⁰ <http://news.gala.net/?cat=8&id=319452>; <http://www.vsesmi.ru/news/2417210/4066530>

¹¹ В марте 2009 г. последовало предложение о снижении ставки налога на корпорации до 25% (на три процентных пункта): Osborne proposes corporation tax cut // Financial Times. 2009, March 6.

прироста ВВП на душу населения составил 1,2% за 1996–2005 гг., (ниже показатель только у Италии – 1,0%).¹² В условиях неблагоприятной конъюнктуры «все большему количеству федеральных земель угрожает бюджетный кризис».¹³

В условиях глобализации ФРГ все более явно выступает центром стагнации Европы.¹⁴ Страна, в 1950–60-х годах сотворившая экономическое «чудо», откатилась на весьма скромные позиции. Немецкие институты должным образом не отреагировали на инновационный прорыв середины 1990-х годов, повышение экономической роли инновационных технологий, обострение конкуренции на мировом рынке.

Нельзя отрицать, что имеется множество областей, в которых ФРГ ныне не выглядит готовой к необходимым преобразованиям. Ожидания более эффективных реформ в Германии, как и во Франции и Италии, тоже не оправдались.¹⁵ С другой стороны, даже при условии кризисного состояния немецкого федерализма «Германия со своим положительным опытом построения федерального государства может играть ведущую роль на европейском уровне».¹⁶

Замедление европейской интеграции после провала Конституции оказало негативное воздействие и на ФРГ. Кроме того, властям до сих пор не удается найти достойный ответ на социальные проблемы, особенно в демографической области.¹⁷ Германия оказалась перед необходимостью глубоких реформ, требующих значительных усилий. После многих лет промедления экономические проблемы приобрели такую остроту, что их, видимо, придется решать сразу по многим направлениям, чтобы создать прочный фундамент дальнейшему устойчивому развитию страны.

ФРГ требуются длительные и непрерывные преобразования, политическое мужество, поскольку проведение столь масштабных и заведомо непопулярных реформ – дело весьма неблагодарное. В попытке реформирования социальной сферы страны ЕС будут продолжать сталкиваться с проблемами, поскольку любые изменения на рынке труда и в пенсионной системе, обусловленные стремлением повысить эффективность экономики, встречают с ожесточенное сопротивление.¹⁸

Уже в течение длительного времени кризисное положение на рынке труда «висит на шее» немецкой экономики и общества подобно мельничному жернову. Безработицу может снизить реформа высшего образования, которое, к сожалению, в наши дни мало востребовано. Необходимо учитывать тот факт, что размер минимальной заработной платы слишком высок, а разница в уровне заработка между работниками низкой и высокой квалификации незначительна. Кабинетом Шрёдера в этой связи был принят комплекс мер по повышению престижа высшего образования.

Узловые точки всей реформы рынка труда – регулярный экономический мониторинг ситуации, меры по усилению стимулов занятости. Между тем, вскоре возникли трудности. Основной причиной прекращения политики реформ кабинетом Шрёдера были проблемы с реформой трудового законодательства (*Harz-IV*). Эта программа состояла в слиянии прежних долговременных пособий безработным с социальной помощью. В результате практичный пакет реформ, который, в конечном счете, действительно привел бы к сокращению числа безработных в соответствии с поставленной целью стимулировать их к более активным поискам работы и согласию на поступающие предложения, превратился в программу государства благосостояния с большим количеством безработных.¹⁹ Реформа *Harz-IV* направлена на то, чтобы не допустить превышения

¹² OECD Factbook. – P., 2007 (<http://oberon.sourceoecd.org/vl=14644263/cl=40/nw=1/rpsv/factbook/>).

¹³ *Wendisch P., Fonger M.* Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland. – Baden-Baden, 2006. S. 9.

¹⁴ Deutschland – was nun? / Zimmermann K. F. (Hrsg.). – München, 2006. S. 1.

¹⁵ Россия и мир: 2007. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / Рук. проекта: А.А. Дынкин, В.Г. Барановский / ИМЭМО РАН, ФГИИ, ТПП РФ. – М., 2006. С. 40.

¹⁶ *Clement W.* Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik / Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI). Discussion Paper. – Bonn, 1999. S. 10.

¹⁷ Deutschland – was nun? S. 2.

¹⁸ International relations and the European Union / Ed. by Hill C. and Smith M. – Oxford; N.Y., 2005. P. 245.

¹⁹ Deutschland – was nun? S. 7.

трансфертными доходами уровня зарплаты. Сюда же добавляются меры, направленные на поощрение 2 млн. малоквалифицированных работников вновь приступить к работе.

Кроме того, были значительно понижены налоги на доходы. Совокупный налог на прибыль, который в 2000 г. составлял более 50%, в 2001 г., стал меньше 40%. В 2005 г. снизились максимальные ставки подоходного налога с 53% до 42%, и начальная ставка – с 22,9% до 15%.²⁰ Однако, на мой взгляд, степень означенного снижения нельзя признать в сложившейся ситуации достаточной, ставки по-прежнему остаются высокими.

На самом деле, степень готовности населения к преобразованиям выше, чем полагают политики. Преобразования должны сконцентрироваться на принципиально важных, «несущих» элементах: организация конкуренции в системе социального страхования, на рынке труда и услуг; более эффективным соотношении принципов личной ответственности и общественной солидарности.²¹

Парадокс Германии заключается в том, что при обилии концепций реформ их нечасто удается эффективно реализовать. И если дело доходит до внедрения новых мер, то, как правило, решения принимаются, когда уже медлить не представляется возможным. В результате действительная продуктивность всегда ниже ожидаемой. А. Меркель еще в качестве кандидата на пост канцлера, обещав значительные перемены в экономике, обязалась не касаться столпов германской социальной модели. Вместе с тем, она подчеркивала, что следование традициям своей страны (это, как известно, социальное рыночное хозяйство) не исключает заимствования чужого опыта.²²

Немцы больше всего ценят стабильность, поэтому при смене власти преемники несклонны резко менять курс предшественников.²³ Вот почему, кроме всего прочего, победившая на выборах 2005 г. «Большая коалиция» продолжила реформы, начатые правительством Г. Шрёдера. В 2008 г. значительно сократилась начальная ставка налога на корпорации – с 25% до 16%.²⁴ Объявленное снижение отчислений на финансирование пособий по безработице с 6,5% до 4,5% от зарплаты предполагалось компенсировать экономией внутри Федерального агентства занятости и увеличением с 16% до 19% в 2007 г. НДС. Несмотря на широкую оппозицию реформам либерального толка, в стране остается открытым вопрос: сможет ли коалиция выйти на необходимые новые социальные компромиссы «в целях обновления немецкой модели без разрушения социальной сплоченности».²⁵

Следует отметить, что общая концепция экономических преобразований в Германии вызывает определенное беспокойство у партнеров по ЕС, в частности, Франции, где эту политику считают стратегией «несотрудничества».²⁶ В самом деле, снижение отчислений на пособия по безработице влечет за собой рост конкурентоспособности немецкой продукции и, соответственно, в целом хозяйственного организма.

Таким образом, перспективы экономического развития ФРГ во многом зависят от реализации реформ. В случае промедления, страна может безвозвратно упустить лидирующие позиции в мировой экономике.²⁷

Среди причин слабости германской экономики можно выделить современную налоговую политику. А ведь «рыночное хозяйство, как система упорядочивающих и движущих сил подрывается и, в конечном счете, оказывается парализованной... тем больше, чем выше доля прогрессивных подоходного налога и налога на предприятия».²⁸

²⁰ Финансовая политика стран ЕС. С. 26.

²¹ Deutschland – was nun? S. 8.

²² Alesina A., Giavazzi F. Op. cit. P. 2.

²³ Ibid. P. 156.

²⁴ Michaux F. L'Allemagne fait évoluer son pacte social // La lettre de Confrontations Europe. 2007. №77, janv.–mars. P. 33.

²⁵ Uterwedde H. La transition à l'allemande // La lettre de Confrontations Europe. 2006. №77, janv.–mars. P. 23.

²⁶ Michaux F. Op. cit. P. 33.

²⁷ Deutschland – was nun? S. 28.

²⁸ Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий неолиберализм: Пер. с нем. / Сост., предисл. и общ. ред. В. Гутника. – М.: Экономика, 2002. С. 161.

«Налоговая политика оказывает доминирующее влияние на частное хозяйство с точки зрения структурной и конъюнктурной политики вследствие не только абсолютной величины государственных доходов, но и способов и порядка их получения».²⁹

На протяжении достаточно длительного периода в стране наблюдаются низкие темпы экономического роста: реальный рост ВВП с 1996 г. на 10 с лишним процентных пунктов отставал от общего показателя по ЕС-15 (без ФРГ).³⁰

В будущем ФРГ может оказаться недалеко от ситуации, сложившейся в Великобритании незадолго до прихода к власти Тэтчер. Политики и экономисты ФРГ должны принять к сведению, что невозможно оставлять неизменной традиционную систему налогообложения доходов и постоянно ставить под угрозу благосостояние страны.³¹

Прежние реформы налогообложения в подавляющей степени были сосредоточены на лечении «симптомов болезни» и, в лучшем случае, уменьшали нагрузку на доходы и капитал в краткосрочной перспективе. Только с помощью фундаментальных преобразований, которые устранят чрезмерную налоговую нагрузку на доход с капитала, будет повышена эффективность системы в целом, и Германия как место производства улучшит свои позиции.

Ожесточенная дискуссия по поводу радикальной реформы налоговой системы, ведущаяся в ФРГ вот уже более двух лет, не привела к значимым шагам в практической области. Все политические партии в свое время представили проекты преобразований, ни один из которых не может считаться эффективным. Если говорить о реформе налога на предприятия, то лишь Свободная демократическая партия разработала проект реформ налогов на трудовые доходы и доходы предприятий, но даже и он оставляет место для вопросов.³²

Однако для предпринимательского климата имеет значение не только общая налоговая нагрузка, но и структура фискальной системы. Уровень налога на прибыль корпорации – наиболее точный индикатор. По данным Еврокомиссии, его ставка в ФРГ самая высокая в ЕС-15 – 38%. Не так давно кабинет министров согласился сократить налог на корпорации с 39% до менее 30%, но высокопоставленные функционеры социал-демократов и даже министр от ХСС немедленно раскритиковали этот план.³³

В фискальной системе ФРГ есть существенное слабое место – налогообложение предприятий. Это позволило бы повысить привлекательность ФРГ как места размещения производства и инвестиций. Анализ показывает, что немецкие компании несут это бремя в большей степени, чем в какой-либо другой стране ЕС. Немецкие эксперты уже создали детальную и подробно проработанную концепцию реформы налогов на доходы и на предприятия. Концепция, однако, не имеет шансов на политическое проведение в жизнь в обозримый период.³⁴ Вместе с тем, экономика не может ждать, пока правительство наберется политического мужества и начнет проводить реформу. Необходима разработка прагматичной программы преобразований. С одной стороны, она не должна существенно изменять действующее налоговое право (и шансы на ее реализацию были бы высоки). С другой – может стать ступенькой на пути осуществления «идеальной» концепции реформ.

Само по себе снижение налога на корпорации, естественно, повышает привлекательность страны, но создает значительную разницу в налоговой нагрузке. Это касается обложения прибылей индивидуальных предприятий. Подобные различия ведут к искажению при выборе схем финансирования и правовой формы предприятия и поэтому очень нежелательны. В этом случае результатом является потеря эффективности, в итоге уменьшающая доходы.

²⁹ Там же. С. 297.

³⁰ Deutschland – was nun? S. 203.

³¹ Ibid. S. 213.

³² Ibid. S. 221.

³³ Angela's Merkel unfinished homework // The Economist. 2007. 24th–30th March, № 8521. P. 31.

³⁴ Deutschland – was nun? S. 221.

Однако в любом случае, если Германия хочет быть эффективным игроком в международной конкуренции, то фискальная нагрузка на предприятия должна быть снижена, и в особенности на капитал.³⁵ Правда, в наши дни многие немцы не уверены в формуле «что хорошо для экономики, то хорошо и для них».³⁶ Главное в сложившейся ситуации – скорее осуществить реформы. Упущенные позиции в рейтинге конкурентоспособности невозможно наверстать за пару лет.³⁷

Мировой экономический кризис, развернувшийся в полную силу в 2009 г., ухудшил положение германской экономики, развитие которой ранее поддерживала ориентация на экспорт, позволявшая сглаживать экономические проблемы, корни которых были внутри страны. Как следствие, необходимость срочных реформ представляется весьма острой. Так, дефицит государственного бюджета ФРГ превысит 40 млрд. евро (2,8–2,9% от ВВП). Увеличению дефицита будет способствовать новый план стимулирования экономики страны, на финансирование которого потребуется 50 млрд. евро. Кроме того, в бюджете 2009 г. заложены заимствования в объеме 36,8 млрд. евро.

План поддержки экономики Германии в размере 50 млрд. евро был согласован правительством страны в начале 2009 г. Его действие рассчитано на ближайшие 2 года. Разработанные меры предполагают снижение налоговой нагрузки на компании и частные лица, а также увеличение инвестиций в развитие инфраструктуры страны. Как ожидается, на снижение налогов будет направлено 9 млрд. евро, а на инфраструктурные проекты – около 18 млрд. евро.³⁸

С конца 2008 г. прогнозы развития германской экономики все время пересматриваются в худшую сторону. В марте 2009 г. Кильский институт мировой экономики прогнозировал спад ВВП Германии в 2009 г. уже на 3,7%, тогда как спад по Великобритании может составить 2,7% (в среднем по зоне евро – 3,3%).³⁹ Правда, следует отметить, что ситуация с дефицитом бюджета в Германии лучше, чем в Великобритании.

Системы государственных финансов, бюджетно-финансовая политика стран ЕС подвергаются сильному давлению. Принимаемые правительственные программы финансовой стабилизации экономики имеют несколько основных пунктов. Анализ их структуры в странах «Старой Европы» показал, что средства в среднем распределяются в такой пропорции: примерно половина направляется на обеспечение государственных гарантий по долгам банков, 15% – на рекапитализацию финансовых институтов, 10% – на скупку проблемных активов, свыше 20% – на другие цели. Эти другие цели в большинстве случаев связаны со стимулированием экономического спроса (особенно снижение налогового бремени и расширение социальных программ). На мой взгляд, наиболее важными мерами по преодолению кризиса являются налоговые. Все крупные европейские страны в своих антикризисных планах отводят особое место налоговому стимулированию экономики.

ЕС крайне обеспокоен состоянием экономики, так как рецессия в крупнейших странах ЕС может длиться весьма долгое время. Из ведущих стран Евросоюза наибольшие трудности у Великобритании. Страна, в которой почти 27% ВВП дают финансовые услуги, испытывает всю тяжесть кризиса. Но и континентальная Европа также находится в нелегкой ситуации. Принятые крупные антикризисные пакеты пока не оказывают позитивного эффекта. При рассмотрении экономики ФРГ и Великобритании, на первый взгляд ясно, что больше пострадала вторая. Но так как экономика Великобритании более гибкая, то, вероятно, ей удастся быстрее выйти из кризиса, хотя его дно в этой стране будет глубже, чем в ФРГ. Однако чем более острая рецессия, тем больше стимулов как можно быстрее ее преодолеть.

³⁵ Ibid. S. 235.

³⁶ Germany's Christian Democrats. Back to the roots // The Economist. 2006. № 8505. P. 34.

³⁷ Deutschland – was nun? S. 28.

³⁸ <http://www.ft.com/cms/s/0/f5d75d7e-ec99-11dd-a534-0000779fd2ac.html>

³⁹ Weltkonjunktur im Frühjahr 2009 // Kieler Diskussionsbeitrag 461/462. S. 29.

Положение интеллектуальных активов в капитализации компаний

Целями данной статьи являются анализ структуры рыночной капитализации компаний, входящих в индекс S&P500, прогноз изменений компонентов рыночной капитализации компаний S&P500, выявление динамики расходов на интеллектуальные активы в ВВП США, характеристика действий регуляторов по формированию путей раскрытия информации об интеллектуальном капитале. Анализ этих вопросов может показать направления действий, осуществляемых корпорациями относительно их активов в условиях глобального финансового кризиса, а также регуляторов по снижению асимметрии на фондовых рынках. Такой опыт передовых стран, учитывая серьезные проблемы России в деле перехода на инновационный путь развития, представляется весьма актуальным.

Функционирование крупных высокотехнологических компаний в рамках глобальных процессов базируется на основе открытых инноваций, где первостепенное значение отводится эффективному управлению знаниями и их результатами, выраженными в создании как новых продуктов, технологий и услуг, так и объектов интеллектуальной собственности. Для современных компаний, в основе которых лежит эффективное управление интеллектуальным капиталом (ИК), поиски новых возможностей не ограничиваются какой-либо локальной территорией. География активных действий увеличивается до глобального масштаба, а концентрация исследовательской базы нацеливается на регионы с наличием высококвалифицированного человеческого капитала. Постоянное стремление развивать ИК стимулирует компании использовать различные инструменты повышения его уровня. Наиболее важными среди них являются внутрикорпоративные исследования и разработки – ИиР (в рамках национальных и зарубежных исследовательских центров), слияния, поглощения, стратегические альянсы, покупка-продажа лицензий, тесное взаимодействие с другими научно-исследовательскими институтами и центрами, участие компаний в промежуточных рынках¹ и использование инновационных посредников². Все эти действия активизируют и усиливают веру инвесторов в будущие высокие прибыли, что приводит порой к завышенным рыночным показателям капитализации компаний.

На современном этапе развития мировой экономики неосязаемые активы компаний, указанные в финансовой отчетности, вместе с рыночной премией оцениваются выше, чем стоимость материальных активов (см. рис. 1).

Неосязаемые (интеллектуальные) активы, учитываемые в финансовой отчетности, включают объекты интеллектуальной собственности, такие как патенты, торговые марки, авторские права, расходы на ИиР, маркетинговую информацию, издержки на создание дизайна, права и соглашения по дистрибуции, комиссии за франшизы, лицензии, права пользования и др. Среди них наибольшее значение отводится ИиР. Некоторые компании вкладывают миллиарды долларов в создание новых продуктов и получение прав на интеллектуальную собственность, а также дальнейшую их поддержку. Подобные издержки, связанные с созданием и развитием неосязаемых активов собственными усилиями компаний, в США и во многих других странах относятся к затратам и не включаются в неосязаемые активы, учитываемые в финансовой отчетности.

Материальные активы заносятся в бухгалтерскую стоимость согласно общепринятым принципам бухгалтерского учета (*Generally accepted accounting principles – GAAP*). Данные активы сегментируются по сроку полезного использования и являются

* Клевжиц Дмитрий Валентинович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Промежуточные рынки – рынки, на которых поставщик, работающий на верхних участках общей цепочки деятельности, выдает лицензии на свое ноу-хау и интеллектуальную собственность разработчикам и производителям, действующим на нижних звеньях этой цепи.

² Инновационные посредники – компании, функцией которых является помощь новаторам в более быстром использовании внешних идей или помощь новаторам отыскать дополнительные рынки, где их собственные идеи к взаимной выгоде могут использовать другие компании.

компонентами многих широко используемых финансовых коэффициентов. Краткосрочные осязаемые активы используются в течение одного года и включают наличные деньги, ценные бумаги, дебиторскую задолженность и материально-производственные запасы. Долгосрочные осязаемые активы используются более одного года и включают производственные участки, недвижимость, оборудование и другие материальные ресурсы.

Рыночная премия определяется рациональным ожиданием инвесторов относительно анализа будущей стоимости компаний. Ее уровень может превышать бухгалтерскую стоимость компании в разы, но в условиях рыночных спадов данный показатель может значительно снижаться.

Текущий финансовый кризис и его затягивание может привести к значительным изменениям уровней компонентов индекса *S&P500* и к большому спаду данного индекса, чем это было в 2002 г.³ Индекс наиболее высокотехнологичных компаний *NASDAQ-100* все еще далек от самых низких показателей периода «Интернет-бума» 2000–2002 гг. К лету 2009 г., если принимаемые правительством США меры по выходу из кризиса не будут оказывать в краткосрочном периоде стабилизирующего эффекта на стимулирование экономики, индекс может достигнуть показателей предыдущего кризиса и даже опуститься ниже (рис. 1).⁴

Рисунок 1.

Сравнение индекса *NASDAQ-100* и индекса *S&P500* (в % к базисному году)



Источник: <http://www.finance.yahoo.com>

Как видно из рисунка 2, в период кризиса начала 2000-х годов доля интеллектуальных активов, учитываемых в финансовой отчетности, оставалась на неизменном уровне, спад пришелся на рыночную премию и расходы на материальные активы. Говорить о том, что рыночная премия компаний индекса *S&P500* и *NASDAQ-100* «схлопнется» до уровня, когда капитализация компаний будет равняться стоимости их активов, указанных в бухгалтерской отчетности, в течение ближайших двух лет преждевременно. Хотя уровень индексов с большой вероятностью будет ниже кризиса «Интернет-бума».

Автором приводится прогноз по изменению структуры капитализации компаний индекса *S&P500* на 2006–2008 гг., затрагивая текущий кризис (рис. 2). С середины 1970-х годов стоимость неосязаемых активов, указываемых в финансовой отчетности,

³ Самый низкий показатель индекса *S&P500* в период «Интернет-бума» был зафиксирован в июле 2002 г. и равнялся 815,28 пунктам, текущий показатель индекса равен 832,23 пунктам (04.02.2009).

⁴ Самый низкий показатель индекса *NASDAQ-100* в период «Интернет-бума» был зафиксирован в сентябре 2002 г. и равнялся 832,52 пунктам, текущий показатель индекса равен 1215,66 пунктам (04.02.2009).

компаний индекса *S&P500* удваивалась каждые десять лет: с 1,6% в 1975 г. до 3,2% в 1985 г., 7,5% в 1995 г., 15,5% в 2005 г. и по итогам 2008 г. составит 16,5–17,0%.

Рисунок 2.

Компоненты рыночной капитализации компаний индекса *S&P500*



Источник: Ned Davis Research (<http://www.ndr.com>).

Оценка автора основывается на исторических данных индекса *S&P500*, отчетов ряда компаний индекса *S&P500* и планируемых действий корпораций и правительства США. Дальнейшая динамика интеллектуальных активов показателя в *S&P500* будет иметь нисходящий тренд, что обусловлено глобальным финансовым кризисом, однако не будет ярко выраженным (спад уровня интеллектуальных активов, указанных в финансовой отчетности, в период «Интернет-пузыря» был незначительным). Скорее всего, снижение в последующие 2 года будет в пределах 1%. Данные выводы опираются на ряд основных фактов:

- план правительства США увеличить расходы на ИиР в 2009 г. на 3,4% в основном за счет вливания денежных средств в космические исследования и технологии, а также в естественные науки и фундаментальные исследования.⁵ Можно ожидать, что данный рост расходов на ИиР увеличит общую сумму вложения правительства в частные ИиР примерно на 1 млрд. долл.⁶;
- большинство крупных компаний не планируют снижать расходы на ИиР, но и увеличивать также (нашумевшие сокращения персонала в ведущих западных высокотехнологичных компаниях почти не касаются сотрудников, занятых в ИиР);
- расходы на рекламу в США увеличивались в среднем на 2,4% в 2006–2008 гг. Из прогнозных данных следует, что в 2009 г. будет наблюдаться рост рекламных расходов корпораций на 3,1%.⁷ Однако текущая информация показывает, что корпорации пересматривают бюджеты на рекламу в сторону их снижения, это дает основу утверждать, что планируемого увеличения расходов на рекламу не будет. Скорее оценка будет отрицательной.

Снижение капитальных расходов (части осязаемой балансовой стоимости) будет более очевидным, чем неосязаемой балансовой стоимости. Многие компании *S&P500* уже заявили о снижении *CAPEX* (капитальные расходы) на 5–15%, некоторые – даже на

⁵ Federal R&D Funding by Budget Function: 2007 – 2009 // National Science Foundation. September 2008.

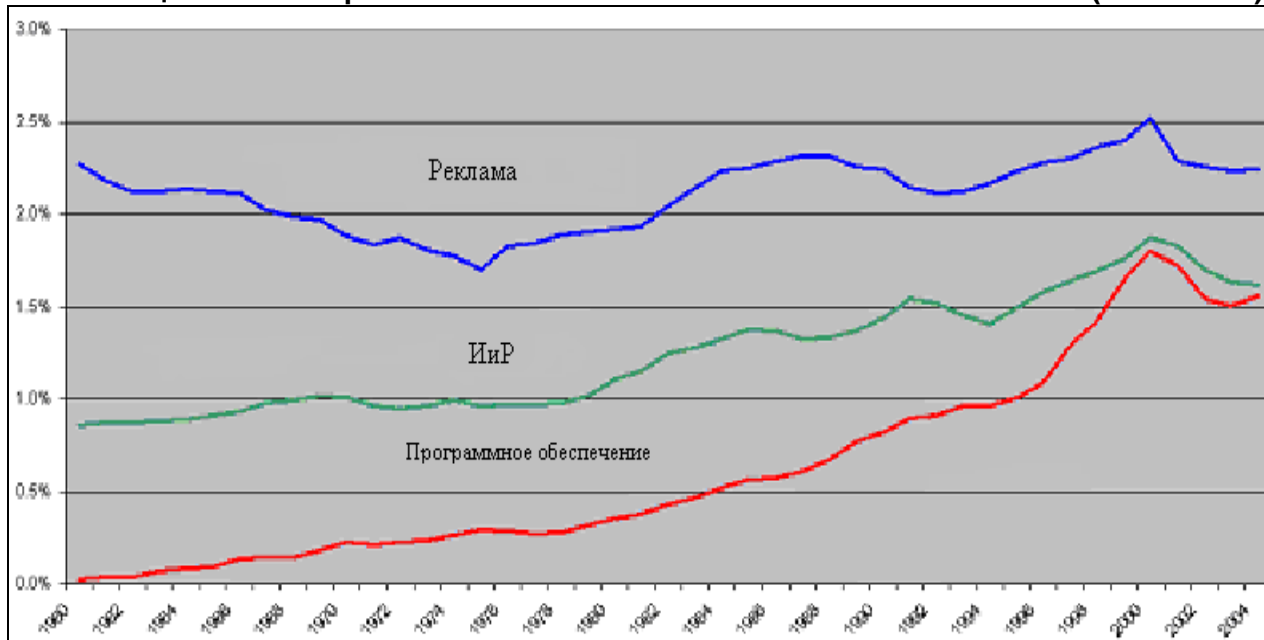
⁶ По данным Национального научного фонда США, свыше 15% федеральных расходов в Соединенных Штатах на ИиР приходится на частные ИиР (доля правительства в совокупных расходах на ИиР в частных компаниях составляет около 10%).

⁷ MAGNA Insider's Report 2008.

20–30%. Разница материальных компонентов рыночной капитализации компаний и неосязаемых активов в купе с рыночной премией во многом объясняется возросшим уровнем расходов на ИиР, маркетинг, программное обеспечение, обучение и т.д. (см. рис. 3). Доля расходов на ИиР в ВВП США за 50 лет увеличилась вдвое. Инвестирование в программное обеспечение фактически сравнялось с расходами на ИиР.

Рисунок 3.

Инвестиции в некоторые неосязаемые активы в США в 1980–2004 гг. (в % к ВВП)

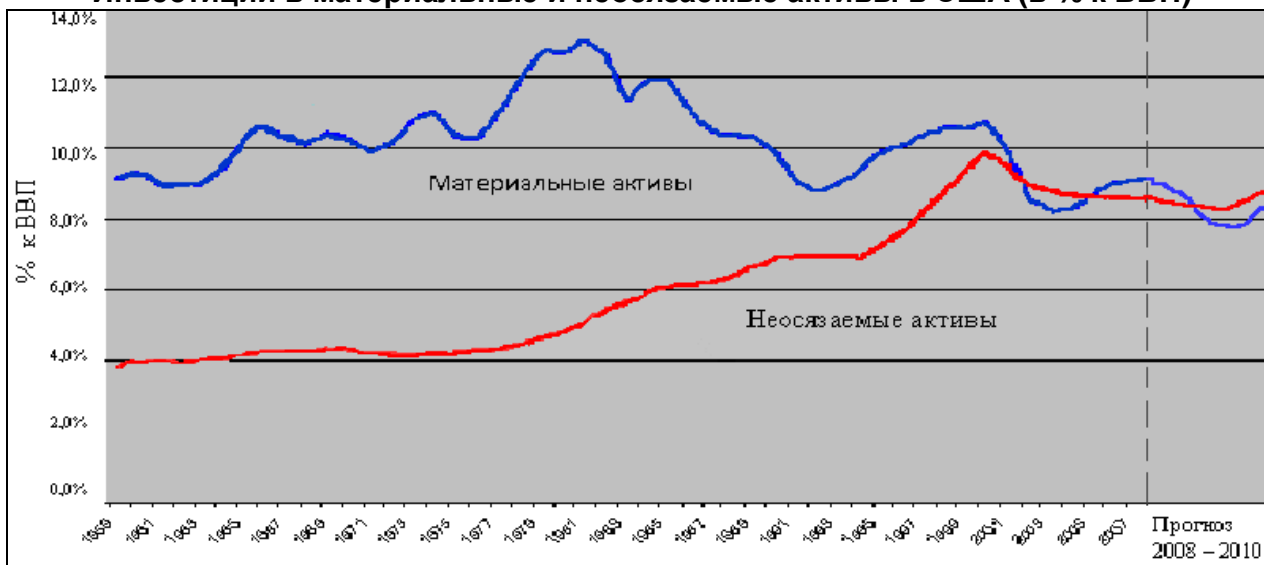


Источник: Federal Reserve Bank of Philadelphia, 2008 (<http://www.philadelphiafed.org>).

В этот же промежуток времени затраты на материальные активы остались на первоначальном уровне (см. рис. 4). По прогнозам автора, во время текущего кризиса в США инвестиции в неосязаемые (интеллектуальные) активы превысят долю расходов на материальные (осязаемые) и вплоть до 2010 г. будут доминировать над ними в процентном соотношении к ВВП. Данные прогнозы основываются на исторических данных кризисного периода «Интернет-пузыря», корпоративной информации ряда крупнейших компаний индекса *S&P500* и отчетах Национального научного фонда США.

Рисунок 4.

Инвестиции в материальные и неосязаемые активы в США (в % к ВВП)



Источник: Federal Reserve Bank of Philadelphia, 2008. *Прогноз построен автором на основе анализа предыдущих кризисных периодов и текущих планов компаний и правительства США.

В целом, серьезные изменения в рыночной капитализации компаний за последние 30 лет произошли во всех отраслях. На этом фоне особенно выделились телекоммуникации. Это объясняется постоянными изменениями в отрасли: введение правительством США антитрастовых ограничений, которые способствовали увеличению рыночной конкуренции и росту инновационной активности, следовательно, развитию интеллектуальных активов. Объем инвестирования финансовых средств в неосязаемые активы в США за 2002 г. превысил 1 трлн. долл. Данные расчеты базировались на трех методах вычислений, которые изначально опираются на ограниченную базу данных: расходы (определяемые как инвестиции) на ИиР, программное обеспечение, обучение сотрудников и другие неосязаемые активы; оплата труда сотрудников, то есть расходы на те профессии, которые определяют создание интеллектуальных активов; операционная прибыль компаний (анализируется через финансовые отчеты и налоговые счета); изменение расходов на неосязаемые активы.⁸

По мнению Л. Накамуры (Федеральный резервный банк Филадельфии), инвестирование 1 трлн. долл. в неосязаемые активы можно приравнять к 5 трлн. долл. интеллектуального капитала (исследователь придерживается мнения, что интеллектуальный капитал больше неосязаемых активов).⁹

Результаты ИиР являются важными элементами конкурентоспособности, дополнительным источником средств и фактором, влияющим на капитализацию. К примеру, в 2005 г. американские компании в совокупности получили доход от продажи лицензий в размере более 33 млрд. долл.¹⁰

Исследования, проведенные американскими учеными, показали, что инвестирование средств в ИиР имеют прямую корреляцию с рыночной капитализацией, рост которой увеличивается минимум на сумму вложений в ИиР. Свои исследования они строили на изучении британских компаний, осуществляющих наибольшие вложения в ИиР. Побудительным фактором обследования компаний Великобритании американскими учеными является не столько эффективный фондовый рынок (как и в США), сколько национальная финансовая отчетность, которая позволяет компаниям причислять расходы на разработки к инвестициям (в США расходы на разработки не относятся к инвестициям). Данные исследования проводились на базе трех наиболее динамичных секторов промышленности: электронной и производства электрического оборудования, машиностроения, производство программного обеспечения и компьютерных сервисов. Дополнительный вывод работы заключается в том, что чем больше компании раскрывают информацию о будущих денежных потоках, в результате коммерциализации новых продуктов или продажи прав на них, тем точнее отображаются котировки акций компаний.¹¹

Снижение асимметричности информации на фондовых рынках путем анонсирования данных относительно создания и развития интеллектуальных активов позволяет отображать реальное положение компании, снизить инвестиционные риски, повысить репутацию и получить доступ к более дешевым и длинным финансовым ресурсам. Инвесторы говорят о необходимости раскрытия максимально возможного количества информации, что позволит им обеспечить надежность инвестирования и более точно предсказать будущие денежные потоки. Данная информация, не отражаемая в финансовой отчетности, относится к интеллектуальным активам, параметрам операционной эффективности, описанию бизнес-модели, рыночной и прогнозной информации. В свою очередь, многие руководители стараются добровольно раскрывать полезную информацию для инвесторов в целях увеличения стоимости акций, так как более высокая их стоимость отражается на росте компенсаций и увеличении стоимости опционов. Однако

⁸ Hand J., Baruch L. Intangible Assets. Values, Measures, and Risks. – 2003. P. 26.

⁹ Nakamura L. The Rise of US Intellectual Capital: A trillion dollars of intangible investment annually // Federal Reserve Bank of Philadelphia (work presentation).

¹⁰ NSB, Science And Engineering Indicators 2008.

¹¹ Oswald D., Zarowin P. Capitalization of R&D and the Informativeness of Stock Prices // NYU Working Paper № 2451/27597. August 2007. P. 4–5, 24.

есть определенные опасения, что без отлаженного законодательного механизма предупреждения появления ложной информации компании будут склонны раскрывать только желаемую ими информацию и избегать анонсирования негативной информации, что может привести к отрицательным последствиям. Результаты рабочей группы по исследованию раскрытия информации об интеллектуальном капитале под руководством комиссии по ценным бумагам США показали, что наиболее правильный и простой вариант для улучшения раскрытия информации компаниями – это создание такой обстановки, которая будет обеспечивать легкость и безопасность добровольного анонсирования достоверных данных об интеллектуальных активах.¹² Например, венчурные капиталисты при инвестировании значительных сумм в тот или иной проект особое внимание уделяют качеству управленческого персонала: данным относительно прошлых достижений и провалов, резюме трудовых контрактов и т.д. Получая свободный доступ к подобной информации, инвестиционные компании могут более взвешенно подходить к возможным рискам и принимать правильное решение.

Многие страны активно исследуют возможности включения расходов на неосязаемые активы в бухгалтерскую отчетность. В США расходы на программное обеспечение в отчетах GAAP¹³ учитываются как инвестиции с 1999 г.¹⁴ Бюро экономического анализа (США) совместно с Национальным научным фондом публикуют сопутствующий отчет относительно ИиР, который отображает детальные статистические данные 13 высокотехнологичных отраслей (что составляет более 2/3 расходов частного сектора) в целях демонстрации эффекта ИиР на экономику.¹⁵ Данный отчет показывает, каким образом изменится ВВП страны при учете расходов на ИиР в качестве инвестиций. Согласно отчету, вклад ИиР в рост ВВП страны был осуществлен в основном за счет сектора информационно-коммуникационных технологий (42% за период 1994–2005 гг.), биотехнологической промышленности (27%) и транспортного машиностроения (9%).

Наибольший вклад в реальный ВВП в этот же период со стороны высокотехнологичных отраслей был внесен фармацевтической промышленностью и производителями медицинской аппаратуры и составил 1,8% (при условии, что ИиР относится к инвестициям). По прогнозам Бюро экономического анализа, включение расходов на ИиР в бухгалтерские показатели в качестве инвестиций будет осуществлено в 2013 г.¹⁶

Министерство экономики, торговли и промышленности Японии создало путеводитель по раскрытию информации для компаний, конкурентным преимуществом которых является эффективное управление интеллектуальными активами. Целью данного документа является стремление повысить уровень достоверности рыночной оценки компаний при помощи раскрытия информации относительно методов операционного управления, базирующегося на трех элементах стратегии: бизнес, ИиР и другие интеллектуальные активы. Именно эти направления стратегии, по мнению представителей японских компаний, являются наиболее важными для поддержания конкурентоспособности на глобальном рынке и получения лучших результатов ИиР в будущем.

Раскрытие информации позволяет усилить коммуникации между компаниями и рынком, если же компании не раскрывают полную информацию согласно путеводителю, рыночная оценка будет оставаться все еще под сильным влиянием асимметрии. Обыч-

¹² Strengthening Financial Markets: Do Investors Have the Information They Need? // Report of an SEC-Inspired Task Force. May 2001. P. 2.

¹³ Бухгалтерская отчетность не отображает рыночную стоимость компании. Она показывает корпоративную информацию об активах и обязательствах, а также об их изменениях на протяжении определенного периода времени.

¹⁴ С точки зрения инвестирования программное обеспечение разделяется на предварительное, потребительское и самостоятельно произведенное.

¹⁵ Счета национальной экономики США не учитывают в текущий момент расходы на ИиР и другие неосязаемые активы в качестве инвестиций, что создает большие преграды в объяснении их влияния на экономический рост США. Сопутствующий отчет является проектом статистических исследований об ИиР и других неосязаемых активах в части их учета и оценки вклада в экономический рост.

¹⁶ BEA, R&D Satellite Account. October 2007.

но компании раскрывают свою информацию совместно с ежегодным отчетом на регулярной и продолжающейся основе, что обеспечивает ее распространение и снижение неопределенности. Более того, в целях успеха ИиР, руководители компаний должны публично анонсировать действия по улучшению и усилению ИиР, что является важной составляющей бизнес-стратегии компаний.¹⁷ В свою очередь, инвесторы приобретают эффективный инструмент для определения потенциального роста и длительности получения прибыли компаниями.¹⁸ Таким образом, правительство Японии ожидает, что положительная тенденция к раскрытию информации повлечет за собой более точное определение рыночной стоимости японских компаний, как результат, произойдет усиление экономики страны.

Различные инициативы в области корпоративного раскрытия информации относительно неосязаемых активов осуществляются в Европе. Одной из них является совмещение проектов *E*Know Net* и *Meritum*, инициированное Европейской комиссией в целях создания панъевропейской сети исследований в области управления и анонсирования информации об интеллектуальных активах. Другим аналогичным по масштабам является проект *PRISM*, созданный для соединения участников процессов ИиР в целях изучения неосязаемых активов. Многие европейские страны создают центры по изучению интеллектуального капитала. Наиболее активно в этом проявили себя Дания, Швеция, Норвегия и Великобритания.¹⁹

Путеводители, созданные проектом *Meritum*, усиливают идентификацию различных компонентов ИК (человеческий капитал, организационный капитал и рыночный капитал), а также подтверждают их существование как важного источника роста стоимости компании. В свою очередь, модель *Meritum* сосредотачивается на источниках роста эффективности компаний. Данный подход является более структурированной моделью элементов знаний корпорации за счет разграничения интеллектуального капитала на составляющие активы.

Результаты проекта *PRISM*, проводившегося в ЕС в 2003–2005 гг., показали, что лучше не вносить изменения в требования к финансовым отчетностям, пока не будут определены границы между интеллектуальными активами, которые могут и которые не могут быть раскрыты. Например, ноу-хау должны оставаться закрытыми для внешней среды, так как они могут отображать ключевой неосязаемый актив компании, в противном случае другие компании получат слишком много информации. Итоговый отчет по интеллектуальным активам должен базироваться на 9 принципах: позиционирования, развития, издержек, транспарентности, результатов, категорий, устойчивости, консерватизма и существенности.²⁰

Целью датского проекта является проектирование путеводителей для подготовки корпоративных отчетов по интеллектуальному капиталу. Данные путеводители были опробованы на нескольких сотнях компаний. В них фокусируется информация о связях между различными ресурсами компаний, а также об определении динамичности развития элементов интеллектуального капитала. Датский проект концентрируется на управлении знаниями, их преобразовании в интеллектуальные активы и отображении системы отчетов, которые позволяют проводить мониторинг развития и использования интеллектуальных ресурсов. Таким образом, данная модель показывает, как знания обеспечивают эффективность компаний.

В Великобритании в течение 2 лет проходили исследования в области раскрытия информации под руководством Центра изучения науки и технологий (*Centre for Exploita-*

¹⁷ Takayuki N., Yasushi K. Business Structural Reform Needed for Electronics Companies // Nomura Research Institute. April 2005. №88.

¹⁸ In the Pursuit of Mutual Understanding between Companies and Capital Markets through Voluntary Disclosures of Information on Patent and Technology // Reference Guideline for Intellectual Property Information Disclosure. Japan Ministry of Economy, Trade and Industry. January 2004. P. 11–18.

¹⁹ Marr B. Perspectives on Intellectual Capital. – 2005. P. 72.

²⁰ Roos G., Pike S., Fernstrom L. Managing Intellectual Capital in Practice. – 2005. P. 291–292.

tion of Science and Technology – CEST). Целями данного проекта являлись: выяснение сути проблемы асимметрии информации, возможности компании в раскрытии информации. Итоги работы обсуждались на двух форумах, проводимых отдельно для компаний и инвесторов, а также были представлены в государственные органы, которые принимают активное участие во внесении изменений в требования к корпоративной отчетности.

Как показал анализ структуры рыночной капитализации компаний, входящих в *S&P500*, интеллектуальные активы в рыночной капитализации играют все большую роль в функционировании компаний, при гораздо менее динамичном уровне материальных активов. В свою очередь, рыночная премия, определяемая рациональными ожиданиями инвесторов относительно будущей стоимости компаний, является наиболее изменяемой частью структуры капитализации и может превышать бухгалтерскую стоимость компании в разы, а в условиях рыночных спадов данный показатель может значительно снижаться.

Даже в кризисный период ведущие корпорации развитых стран крайне берегут интеллектуальный капитал и стремятся не допустить его негативного изменения. Прогноз уровня неосязаемых активов, указываемых в финансовой отчетности, в структуре капитализации компаний индекса *S&P500* до 2009 г. показывает, что снижение расходов на материальные активы будет больше, чем расходы на интеллектуальный капитал. Во время текущего кризиса расходы на неосязаемые (интеллектуальные) активы в США превысят долю расходов на осязаемые (материальные) и вплоть до 2010 г. будут доминировать над ними в процентном соотношении к ВВП.

Снижение асимметричности информации на фондовых рынках путем анонсирования данных относительно создания и развития интеллектуальных активов позволяет отображать реальное положение компании, снизить инвестиционные риски, повысить репутацию и получить доступ к более дешевым и длинным финансовым ресурсам. Инвесторы высказывают необходимость раскрытия максимально возможного количества информации, что позволит им обеспечить надежность инвестирования и более точно предсказать будущие денежные потоки.

Правительства, правительственные организации и исследовательские центры различных развитых стран стремятся повысить уровень достоверности рыночной капитализации компаний при помощи раскрытия информации. Их действия основываются прежде всего на понимании, что наиболее правильный и простой вариант для улучшения раскрытия информации компаниями – это создание такой обстановки, которая будет обеспечивать легкость и безопасность добровольного анонсирования достоверных данных об интеллектуальных активах. В дополнение к этому ряд стран создают специальные путеводители по раскрытию информации об интеллектуальном капитале компаний в целях стимулирования развития коммуникаций между компаниями и рынком, исследуют возможности включения расходов на неосязаемые активы в бухгалтерскую отчетность или уже включают их для определения влияния расходов данных активов на экономику страны в целом.

Развитие информационной инфраструктуры в рамках решения общей проблемы модернизации инфраструктурных отраслей: опыт США

Снижение все больших абсолютных и относительных объемов инвестиций в развитие инфраструктурных отраслей экономики означает наступление достаточно продолжительного периода несколько более низких темпов экономического роста, чего очень пытались избежать архитекторы американской экономической политики в 1990-е годы и первое десятилетие XXI века, поставив в центр меры по стимулированию экономического развития страны за счет роста потребительских расходов населения, активно подпитываемых растущим товарным импортом.

Снижение валовых внутренних инвестиций в инфраструктурные отрасли экономики США не в последнюю очередь связано с общим снижением государственных расходов на развитие инфраструктурных отраслей американской экономики на протяжении последних 40–45 лет. Так, если в конце 1950-х годов государственные расходы на отрасли транспортной и водной инфраструктуры составляли 1,9% ВВП, то к середине первого десятилетия XXI века они понизились до 1,2% ВВП США.¹ На протяжении этого периода последовательно падала приоритетность расходов на инфраструктурные отрасли в общих расходах федерального правительства – с 6% в 1966 г. до 3% в 2004 г.²

В целом снижение приоритетности государственных расходов на развитие инфраструктурных отраслей американской экономики, особенно по линии федерального бюджета, явилось неоднозначным и противоречивым сигналом для частного сектора экономики, который в ограниченном количестве случаев, главным образом в сфере информационной инфраструктуры, взял на себя большую часть инвестиционных расходов на их развитие. Однако в подавляющем большинстве отраслей он последовал «дурному» примеру федерального правительства, стремясь избавиться себя от чрезмерно больших капитальных затрат, не сулящих быстрой экономической отдачи. Согласно новейшим официальным данным, в 2004 г. инвестиции в развитие американских инфраструктурных отраслей составили более 400 млрд. долл. (в ценах 2004 г.), из которых примерно 18% (72,5 млрд. долл.) пришлось на долю телекоммуникаций (куда входят проводные и беспроводные формы связи), развитие Интернета и сетей оптоволоконных средств связи, теле- и радиовещание. Детализированная разбивка инвестиций по различным инфраструктурным отраслям экономики США приводится в таблице 1.

Данные свидетельствуют о том, что, во-первых, телекоммуникационная инфраструктура является ведущим объектом инвестиций в инфраструктурные отрасли экономики США, которая превосходит любую отдельную позицию капиталовложений в транспортную инфраструктуру и ненамного уступает вложениям в энергетику. Во-вторых, телекоммуникации, наряду с энергетикой, являются единственными инфраструктурными отраслями, в которых подавляющую часть инвестиций обеспечивает частный сектор экономики, причем объем этих инвестиций примерно равен капиталовложениям в развитие инфраструктуры американской энергетики. По относительной доле инвестиций частного сектора (порядка 95%) в их суммарном объеме телекоммуникации являются ведущей инфраструктурной отраслью в США. В-третьих, в общей сумме инвестиций частного сектора в развитие инфраструктурных отраслей доля телекоммуникаций составляет почти 40%, в то время как в бюджетных ассигнованиях федерального правительства она имеет сравнительно скромную величину, едва превышающую 6%.

Таким образом, можно говорить о том, что в инвестиционном обеспечении развития инфраструктурных отраслей экономики США сложилось определенное «разделение труда», в рамках которого государство на всех его уровнях играет главную роль разви-

* Никитенкова Мария Александровна – кандидат экономических наук, руководитель Центра мультимедийных исследовательских и образовательных проектов Института США и Канады РАН.

¹ CBO. Current and Future Investment in Infrastructure. May 8, 2008. – Wash., 2008. P. 6.

² CBO. Trends in Public Spending on Infrastructure. Feb. 5, 2008. – Wash., 2008. Slide 3.

тия таких традиционных инфраструктурных отраслей, как транспорт, школы и высшие учебные заведения, водоснабжение, гидротехнические сооружения. В то же время частный сектор выступает главным «локомотивом» развития энергетики и телекоммуникаций, причем в последнем случае это, безусловно, связано с бумом развития телекоммуникационной сферы в 1990-е годы, которые превратили информационный сектор экономики США, в широком смысле слова, в одну из ее ведущих отраслей.

Таблица 1.

Структура и объемы инвестиций в инфраструктурные отрасли экономики США в 2004 г., млрд. долл.

Отрасли	Государственные инвестиции			Инвестиции частного сектора	Всего
	Федеральный бюджет	Штатные и местные бюджеты	Все бюджеты		
Транспортная инфраструктура					
Шоссейные дороги	30,2	36,5	66,7	...	66,7
Общественный транспорт (метро, автобус, пригородные железные дороги)	7,6	8,0	15,5	0	15,5
Авиасообщение	5,6	6,8	12,4	2,0	14,4
Грузовые железнодорожные перевозки	0	0	0	6,4	6,4
Водная транспортная инфраструктура	0,7	1,7	2,4	0,1	2,5
Пассажирские железнодорожные перевозки	0,7	0	0,7	0	0,7
<i>Суммарно:</i>	<i>44,7</i>	<i>53,0</i>	<i>97,7</i>	<i>8,5</i>	<i>106,2</i>
Прочие инфраструктурные отрасли					
Школы и вузы	0,4	75,5	75,9	23,8	99,7
Энергетика	1,7	7,7	9,4	69,0	78,4
Телекоммуникации	3,9	...	3,9	68,6	72,5
Питьевое водоснабжение и канализация	2,6	25,4	28,0	...	28,0
Гидротехнические сооружения	7,1	4,3	11,3	...	11,3
Утилизация отходов	0,8	1,8	2,6	3,6	6,2
Исправительные учреждения	0,3	2,6	2,9	...	2,9
Почтовое сообщение	0,9	0	0,9	0	0,9
<i>Суммарно:</i>	<i>17,6</i>	<i>117,2</i>	<i>134,9</i>	<i>165,0</i>	<i>299,9</i>
Итого:	62,4	170,2	232,6	173,5	406,1

Источник: CBO. Current and Future Investment in Infrastructure. P. 4.

Принцип «разделения труда» в инвестиционном обеспечении развития инфраструктурных отраслей является принципиально важным для понимания логики их дальнейшего развития, поскольку в настоящее время в США вопрос ставится о **комплексном развитии** всех инфраструктурных отраслей как обеспечивающих необходимые условия ускоренного экономического роста. В этой связи в последнем докладе Экономического совета при президенте США подчеркивается: «Наша экономика зависит от развития инфраструктуры, которая обеспечивает свободное перемещение товаров, рабочей силы, информации и энергии в масштабах всей страны. Инфраструктура, такая как морские порты, дороги, аэропорты, коммуникационные системы, линии электропередач и многие другие системы, обеспечивают важнейший вклад в развитие экономики. Подобно тому, как фирмы должны использовать труд и сырье для выпуска продукции, они должны также использовать аэропорты и линии электропередач. Подобным образом по-

вседневная жизнь потребителей зависит от эффективности функционирования мачт, обслуживающих связь по сотовым телефонам, и автодорог».³

Опыт США показывает, что государство и частный сектор не имеют возможности в отдельности взять на себя всю полноту финансовой ответственности за комплексное развитие всех инфраструктурных отраслей экономики, поэтому разделение приоритетов инвестиционной активности и желательно, и необходимо. В частности, именно благодаря этому «разделению труда» телекоммуникационная сфера в США на протяжении последних 10–15 лет не только удовлетворила свои потребности в капитальных ресурсах, но и в целом сумела избежать главной проблемы развития большинства инфраструктурных отраслей экономики – их неспособности справиться с растущими нагрузками, что оборачивается авариями в электросетях, автомобильными пробками на дорогах, дополнительным и неоправданным ростом потребления топлива, замедлением скорости доставки грузов, ростом объемов складских запасов и другими негативными явлениями.

Классическим примером растущих инфраструктурных проблем является протяженность дорожной сети и мостов в США. Так, за период 1980–2005 гг. количество километров автопробега в расчете на единицу автотранспорта в США почти удвоилось, в то время как протяженность дорожной сети увеличилась всего на 6%. Растущее число пробок на дорогах, особенно в крупных городах, обернулось дополнительным ростом потребления бензина, которое в 2005 г. достигло 2% суммарного потребления бензина в США. Ежегодно водители автотранспорта теряют в США в пробках 38 часов, а в крупных городах – 54 часа. В целом в крупных городах не менее 40% времени в пути водители автотранспорта проводят в пробках или в стесненных условиях движения.⁴

Растущие нагрузки на транспортную инфраструктуру ухудшают ее состояние. Это особенно актуально в отношении автодорожных мостов, общее число которых в США составляет в настоящее время 600 тысяч. Примерно 12% мостов имеют «структурные недостатки», проще говоря – находятся в аварийном или полуаварийном состоянии. Столь высокий процент аварийности шоссейных мостов превратил в последние годы проблему их модернизации и реконструкции в «одну из главных приоритетных задач деятельности штатных органов власти».⁵

В отличие от большинства отраслей транспортной инфраструктуры США, испытывавших в последние десятилетия затруднения в своем поступательном развитии, значительные объемы капиталовложений в телекоммуникационные сети с использованием оптико-волоконных и спутниковых систем связи обернулись бурным ростом этой инфраструктурной отрасли, которая развивалась даже опережающими темпами. Это прежде всего касается развития беспроводных средств связи, главным образом – сотовой телефонной связи. В период 1995–2007 гг. число передатчиков беспроводной связи (мачт) выросло с 20 тыс. до 210 тыс. единиц, что составило среднегодовой темп роста в 22%. В результате головокружительными темпами шло развитие системы сотовой телефонной связи, число абонентов которой увеличилось с 16 млн. в конце 1993 г. до 243 млн. к началу 2008 г. Таким образом, она охватила к настоящему времени практически все взрослое население США. Беспрецедентный рост числа пользователей сопровождался и повышением качества предоставляемых им услуг.⁶

В последнее время в США исключительно быстрыми темпами шло развитие *широкополосного Интернета*, то есть способного передавать по одной линии связи не менее 200 килобайт информации в секунду. Если в конце XX века широкополосный Интернет делал только первые шаги на пути своего становления, то к началу 2007 г. в США насчитывалось 80 млн. соединений высокоскоростной связи. При этом начиная с 2005 г. все большее распространение получают спутниковые и оптико-волоконные системы связи, которые стали активно дополнять кабельные и абонентские линии цифровой свя-

³ Economic Report of the President 2008. P. 137.

⁴ Ibid. P. 141–142.

⁵ Ibid. P. 145.

⁶ Ibid. P. 155–156.

зи для подписчиков. По состоянию на 2006 г. услугами Интернета в США пользовались примерно 220 млн. чел., при этом его использование в домашних условиях превосходило широту его доступа непосредственно на рабочих местах. В домашних условиях в Интернет регулярно выходили 142 млн. чел., в то время как на работе им пользовалось немногим более 80 млн. чел. Около 177 млн. чел. находилось в «онлайн-режиме» как дома, так и на работе. С 1995 по 2006 г. доля взрослого населения США, регулярно пользующегося Интернетом, возросла в 5 раз – с 14% до 70%; при этом в 2006 г. доля взрослого населения США, подключенного к широкополосному Интернету (44%), почти в 3 раза превышала долю населения, пользующегося услугами низкоскоростного Интернета (16%), подключенного к обычным телефонным линиям.⁷ В конце 2006 г. не менее 80% абонентов местных телефонных сетей имели доступ к абонентским линиям цифровой связи и около 96% абонентов кабельных сетей – к кабельному Интернету. Концентрация усилий частного сектора экономики США на развитие Интернета американские экономисты связывают, прежде всего, «с его огромной ценностью для потребителей, которая является могучим стимулом для частного сектора как для дальнейших массивных инвестиций в развитие инфраструктуры Интернета, так и для поиска новых форм обслуживания на этом сегменте телекоммуникационного рынка».⁸

Американские оценки экономической эффективности информационной инфраструктуры

Инвестиции в развитие телекоммуникационной инфраструктуры тесно связаны с проблемой оценки их экономической эффективности и продолжительности временного горизонта их отдачи. Оживленные дискуссии среди американских экономистов относительно воздействия информационной инфраструктуры и информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)⁹ на темпы и факторы экономического роста на протяжении последних 10–15 лет выявили тот бесспорный факт, что информационная инфраструктура, будучи составной частью инфраструктурных отраслей экономики, требует поддержания соответствующих инвестиций на постоянном высоком уровне, поскольку также является капиталоемкой отраслью экономики.

Как известно, подъем американской экономики во второй половине 1990-х годов, который даже породил политически ангажированные теории «новой экономики», явился прямым следствием небывалых темпов роста инвестиций в информационную инфраструктуру и ИКТ, которые обернулись в тот период повышением темпов экономического роста США и темпов роста производительности труда (измеряемой как выпуск продукции на один отработанный час рабочего времени). Так, согласно уточненным оценкам Бюро экономического анализа США, в 1987–1995 гг. среднегодовые темпы роста инвестиций в информационную инфраструктуру и ИТК составляли 13,5%, а за 1995–2000 гг. они выросли до беспрецедентных 22,2%.¹⁰ Применительно к сфере телекоммуникаций столь массивные инвестиции породили важный побочный эффект «позитивного шока» на стороне предложения, что выразилось в значительных ежегодных темпах уменьшения цен активов, воплощенных в информационной инфраструктуре и ИКТ. В

⁷ Statistical Abstract of the United States 2008. – Wash., 2008. P. 718–719.

⁸ Economic Report of the President 2008. P. 155.

⁹ В конце 1990-х годов Бюро экономического анализа США стало определять информационный сектор экономики как состоящий из активов, в которые входит стоимость компьютеров, программного обеспечения и телекоммуникационных сетей и оборудования. Телекоммуникационные сети и оборудование представляют собой информационную инфраструктуру в собственном значении этой категории, хотя на практике эта инфраструктура не может эффективно функционировать без компьютеров и программного обеспечения, поэтому различия между ними имеют значение в основном с точки зрения статистического учета ряда конкретных параметров информационного сектора экономики США, и не влияют на общую динамику экономического вклада информационного сектора и информационной инфраструктуры в темпы и факторы экономического роста и производительности труда.

¹⁰ Jorgenson D., Ho M., Stiroh K. A Retrospective Look at the U.S. Productivity Growth Resurgence // Federal Reserve Bank of New York Staff Reports. Staff Report №277. Feb. 2007. P. 10.

частности, в 1987–1995 гг. среднегодовые темпы снижения цен на ИКТ в США составляли 3,3%, а за 1995–2000 гг. возросли более чем вдвое и достигли 7,3%.¹¹

Рост инвестиций в информационную инфраструктуру и ИКТ во второй половине 1990-х годов носил ярко выраженный спекулятивный характер, и после биржевого краха на рынке наукоемких «голубых фишек» в 2000 г. произошел обвал темпов роста инвестиций в информационную инфраструктуру и ИКТ, составлявших в период 2000–2005 гг. всего 1,7% ежегодно. Это повлекло за собой и заметное уменьшение среднегодовых темпов падения цен на ИКТ, которые почти вернулись к уровню 1987–1995 гг. – 3,9%¹². В результате общее падение темпов экономического роста в начале XXI века было сопряжено с уменьшением абсолютного вклада информационной инфраструктуры и ИКТ как в темпы экономического роста, так и в темпы роста производительности труда экономики США. Однако снижение вклада информационной инфраструктуры происходило медленнее по сравнению с падением темпов экономического роста, в результате чего относительный вклад информационной инфраструктуры и ИКТ в развитие частного (несельскохозяйственного) сектора американской экономики даже несколько увеличился по сравнению с 1990-ми годами. Соответствующие расчеты группы экономистов во главе профессором Гарвардского университета Д. Йоргенсеном – см. таблицу 2.

Таблица 2.

Факторы экономического роста и роста производительности труда в частном (несельскохозяйственном) секторе экономики США в 1959–2005 гг., проц. пункты

<i>Показатели</i>	1959– 1973	1973– 1995	1995– 2000	2000– 2005	1959– 2005
Темпы роста, %	4,18	3,08	4,77	2,93	3,58
Рабочие часы	1,36	1,59	2,07	- 0,16	1,38
Производительность труда	2,82	1,49	2,70	3,09	2,20
Обновление капитала	1,40	0,85	1,51	1,56	1,17
– информационные технологии	0,21	0,40	1,01	0,63	0,43
– неинформационные технологии	1,19	0,45	0,49	0,94	0,73
Качество рабочей силы	0,28	0,25	0,19	0,36	0,27
Совокупная факторная производительность	1,14	0,39	1,00	1,17	0,77
– информационные технологии	0,09	0,25	0,58	0,40	0,25
– неинформационные технологии	1,05	0,14	0,42	0,77	0,52
Вклад информационных технологий*	7,2%	21,1%	33,3%	35,2%	19%

* – сумма относительных вкладов информационных технологий в рост производительности труда и совокупной факторной производительности, деленная на среднегодовые темпы роста частного сектора экономики США и умноженная на 100%. Источник: *Jorgenson D., Ho M., Stiroh K. Op. cit. P. 29.*

В целом массивные с середины 1990-х годов капиталовложения в развитие информационной инфраструктуры экономики США способствовали тому, что информационная инфраструктура стала обеспечивать не менее 1/3 роста частного сектора экономики, что было почти в 2 раза больше, чем в целом за 1959–2005 гг., когда вклад информационной инфраструктуры не превышал 1/5 роста частного сектора экономики. Вместе с тем снижение темпов роста объемов инвестирования в информационную инфраструктуру в начале XXI века привело к тому, что вклад информационных технологий и в обновление капитала, и в совокупную факторную производительность стал уступать вкладу неинформационных технологий в эти два важнейших параметра экономического роста частного сектора экономики США. Это лишний раз подчеркивает высокую приоритетную роль информационной инфраструктуры как для частного сектора, так и для государственного, особенно на федеральном уровне, в развитии современной экономики.

Опыт США последних 10–15 лет также показывает, что взятая в отдельности развитая информационная инфраструктура не является залогом быстрых темпов экономиче-

¹¹ Ibid.

¹² Ibid. P. 12.

ского роста. Периоды ускоренного развития экономики на базе бурных темпов роста инвестиций в информационную инфраструктуру могут сменяться их замедлением, хотя в условиях сформировавшейся «экономики знаний» эта инфраструктура превращается в один из главных факторов устойчивого экономического развития.

Американские исследователи С. Олинер, Д. Сайкель, К. Штирох в своих оценках влияния информационной инфраструктуры и ИКТ на темпы роста производительности труда пришли к аналогичным выводам, выявив при этом даже их больший относительный вклад в динамику этого ключевого параметра развития экономики США. Результаты их исследования представлены в таблице 3.

Таблица 3.

Вклад информационной инфраструктуры и ИКТ в темпы роста производительности труда в экономике США в 1973–2006 гг., проц. пункты

<i>Показатели</i>	1973–1995	1995–2000	2000–2006
Среднегодовые темпы роста производительности труда в частном (несельскохозяйственном) секторе, %			
Обновление капитала:	1,45	2,48	2,87
– инвестиции в ИКТ и информационную инфраструктуру	0,76	1,11	0,85
– прочие виды инвестиций в основные фонды	0,46	1,09	0,61
Качество рабочей силы	0,30	0,02	0,24
Совокупная факторная производительность:	0,27	0,26	0,34
– информационный сектор	0,42	1,11	1,68
– прочие сектора экономики	0,28	0,75	0,51
Вклад информационных технологий*	51,0%	74,2%	39,0%

* – сумма относительных вкладов информационных технологий в обновление капитала и в совокупную факторную производительность, деленная на среднегодовые темпы роста производительности труда и умноженная на 100%.

Источник: *Oliner S., Sichel D., Stiroh K. Explaining a Productive Decade // Finance and Economics Discussion Series. Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs. Federal Reserve Board. 2008. №1. P. 56.*

Таким образом, на протяжении последней трети XX века инвестиции в информационную инфраструктуру и ИКТ обеспечивали ежегодно не менее половины темпов роста производительности труда в частном (несельскохозяйственном) секторе экономики США, а в конце XX века их вклад достиг рекордного уровня – 75%. И даже резкое падение инвестиций в развитие информационной инфраструктуры и ИКТ, последовавшее после кризиса 2000 г. в информационном секторе американской экономики, привело к тому, что вклад информационной инфраструктуры и ИКТ в темпы роста производительности труда в частном секторе по-прежнему составлял высокий уровень.

Необходимо подчеркнуть и другой принципиально важный аспект оценок ведущих американских экономистов относительно роли вклада информационной инфраструктуры и ИКТ в темпы экономического роста и роста производительности труда. В отличие от многих других инфраструктурных отраслей, широкая диффузия информационной инфраструктуры и ИКТ сопровождается появлением нематериальных форм капитала, которые в целом увеличивают размер вклада информационной инфраструктуры и ИКТ в темпы экономического роста и рост производительности труда. В частности, согласно расчетам С. Олинера, Д. Сайкеля, К. Штироха, в 2000–2003 гг. размер ежегодных нематериальных инвестиций в экономику США составил более 1 трлн. долл., из которых 14% пришлось на долю компьютеризированной информации, а 13% – на долю торговых марок фирм и корпораций.¹³ В списке наиболее известных корпораций «Microsoft», «Google», «Yahoo» и ряд других, безусловно, занимают ведущие позиции именно благодаря информационной инфраструктуре, составной частью которой они и являются.

¹³ *Oliner S., Sichel D., Stiroh K. Op. cit. P. 17.*

Вместе с тем перепады в развитии информационного сектора экономики США, отчетливо проявившие себя на рубеже веков, являются следствием не только иррационального поведения рыночного механизма, который в конце XX века породил хорошо известный спекулятивный «пузырь» на рынке телекоммуникационных технологий,¹⁴ но и недостатки и просчеты в законодательстве, регулирующем развитие информационной инфраструктуры, принятом в США в середине 1990-х годов и построенном вокруг доказавших свою ограниченную эффективность принципов рыночного саморегулирования.

Расчеты и просчеты федеральной стратегии саморегулирования информационной инфраструктуры

Бурное развитие телекоммуникационной сферы и Интернета в США во второй половине 1990-х годов не в последнюю очередь явилось следствием принятого в 1996 г. Закона о телекоммуникациях, ставшего одним из важнейших законодательных актов эпохи «глобализированного свободного рынка». Основная цель закона – открытие телекоммуникационных рынков к широкому действию рыночных сил, которые должны были обеспечить переход от монопольного регулирования к регулированию конкуренции на рынке телекоммуникационных услуг, главным образом, за счет устранения практически всех регулирующих норм, создававших барьеры для вступления на телекоммуникационный рынок новых фирм, компаний и провайдеров услуг связи. Этот закон, по сути, явился первым законодательным актом после закона 1934 г. о связи, регулирующего развитие информационной инфраструктуры США, в основу которого были «положены принципы конкурентной и дерегулирующей национальной политики, ориентированной на скорейшее внедрение частным сектором передовых видов информационных технологий и услуг для каждого американского гражданина путем открытия всех телекоммуникационных рынков силам конкуренции...».¹⁵

Общая концепция закона 1996 г. была довольно проста: его авторы и разработчики исходили из необходимости усилить «внутривидовую» конкуренцию между двумя основными сегментами рынка телекоммуникационных сетей США: телефонными компаниями и компаниями кабельной связи, к которым впоследствии присоединились и компании беспроводной связи. Иными словами, речь шла об усилении конкуренции между фирмами, использующими одинаковую технологию связи и архитектуру построения сетей связи, которые, как представлялось в середине 1990-х годов, будут конкурировать преимущественно на местном уровне с вновь создаваемыми компаниями телефонной или кабельной связи и будут подключаться своими новыми сетями (каналами связи) к сетям уже существующих компаний. Поэтому одно из главных положений закона 1996 г. сводилось к тому, чтобы обеспечить равные конкурентные возможности для компаний, начинавших свою деятельность на рынке телекоммуникационной связи («система открытого доступа»). С этой целью был создан специальный Фонд универсального обслуживания в рамках Федеральной комиссии по связи (ФКС), основное назначение которого состояло в финансовой поддержке (выдаче субсидий) вновь образуемым компаниям телекоммуникационных услуг. Основной приоритет Фонд должен был сосредоточить на поддержке компаний, предоставляющих телекоммуникационные услуги а) в районах проживания малоимущих слоев населения; б) в районах с высокой стоимостью услуг связи; в) для учебных заведений, просветительных центров (библиотек) и в сельской местности. При этом закон распространял выдачу субсидий только на предоставление телекоммуникационных, а не «информационных» услуг, определяемых как «предложение на рынке услуг по производству, хранению, извлечению, передаче, использованию, обработке или созданию доступа к информации посредством телекоммуникаций».¹⁶

¹⁴ Подробнее см.: Васильев В.С., Роговский Е.А. Грядущая финансовая турбулентность // США – Канада: экономика – политика – культура. 2008. №3. С. 5–7.

¹⁵ Conference Report. Telecommunications Act of 1996. House of Representatives, 104th Congress, 2d Session. House Report 104–458. – Wash., 1996. P. 1.

¹⁶ CRS Report for Congress. Telecommunications Act: Competition, Innovation, and Reform. Jan. 13, 2006. P. 4.

Усиление «внутривидовой» конкуренции мыслилось как главная форма борьбы с телекоммуникационными монополиями, особенно в сфере телефонной связи, где сильные позиции были у корпорации «Bell System». В тот период (да и в настоящее время) большая часть телекоммуникационных компаний имела вертикально интегрированную структуру, которая позволяла им выступать, как правило, монополистами в определенном географическом регионе. Вертикально интегрированная бизнес-модель предполагает предоставление «в едином пакете» услуг связи и конкретного ее продукта, что позволяет максимизировать прибыли как от самих линий связи, так и от предоставляемых с их помощью услуг; при этом системы связи выполняют также функции координации и управления производственными операциями телекоммуникационной компании. В свою очередь «архитектура сети, по крайней мере частично, определяется характером услуг, предоставляемых компанией. Эта бизнес-модель исходит из той посылки, что вертикально интегрированный провайдер услуг связи должен иметь полную свободу выбора конфигурации архитектуры сети, контроля над системами управления сети и последнее слово при решении о предоставлении доступа в свою сеть конкурирующему провайдеру, что в конечном счете дает ему возможность осуществления максимально возможных инвестиций и реализации выбранной инновационной стратегии».¹⁷ Поэтому в законе 1996 г. был специально оговорен порядок взаимодействия между существующими владельцами телекоммуникационных сетей и их новыми провайдерами, чтобы первые не имели возможности воспрепятствовать вновь создаваемым фирмам на конкурентной основе заниматься телекоммуникационным бизнесом. С этой целью получил законодательное оформление двойной регулирующий режим, с одной стороны, учитывающий специфику функционирования телефонных компаний и распространяющийся непосредственно на них, а с другой – содержащий соответствующие регулирующие нормы для компаний кабельной связи. В этом ключе в середине 1990-х годов и мыслилась борьба с монополизмом в сфере телекоммуникационных услуг, исходившая из определяющей роли экономических факторов по отношению к технологическим.

Последующая практика функционирования телекоммуникационной сферы США полностью опровергла исходные посылки и расчеты авторов и составителей закона 1996 г. Конкуренция на рынке телекоммуникационных услуг США после принятия Закона о телекоммуникациях действительно усилилась, но произошло это не усилением «внутривидовой», а широким распространением «межвидовой» конкуренции, что стало полной неожиданностью как для законодателей, так и для регулирующих органов федерального правительства. Стремительный научно-технический прогресс в сфере ИКТ после принятия закона 1996 г. привел к тому, что стали быстро стираться различия между собственно телекоммуникационными рынками и медийными, информационными рынками. Повсеместное распространение и использование цифровых технологий на кабельных, проводных и беспроводных телекоммуникационных сетях привело к тому, что каждая из этих систем связи оказалась способной оказывать услуги голосовой, информационной и видеосвязи с единой широкополосной платформы. В результате возникли новые формы конкуренции, когда услуги беспроводной связи стали успешно конкурировать с беспроводной местной и междугородней телефонной связью, *IP телефония (Интернет-телефония)* – с проводной и беспроводной телефонной связью, *видео-порталы в Интернете (Интернет-телевидение)* – с кабельным телевидением.

Телекоммуникационные сети связи оказались способными оказывать множество самых различных информационных услуг, и поэтому в США телефонные, кабельные и Интернет-компании стали, по сути, представлять собой разновидность «гибридных» формирований, которые могли одновременно конкурировать на рынках голосовой, информационной и видеосвязи. В частности, по данным ФКС, уже в конце 2006 г. 96% подписчиков кабельных компаний имели доступ к кабельному Интернету, а 79% абонентов местной телефонной связи – к абонентским линиям цифровой связи, позволяющим

¹⁷ Ibid. P. 17.

свободно выходить в Интернет.¹⁸ В результате монополисты телефонной и кабельной связи, которые должны были резко ослабить свои позиции в условиях новой конкурентной среды, не только не потеряли, но даже усилили их, главным образом за счет слияний и поглощений. В частности, в 2005 г. произошло слияние корпораций «IT&T» и «SBC», а также поглощение корпорацией «Verizon» компании «MCI» (эти сделки были одобрены и ФКС, и Министерством юстиции США), что значительно усилило монополизм на рынке междугородных и междуштатных телекоммуникационных услуг.

В результате в середине текущего десятилетия в США система монопольных и олигопольных рынков телекоммуникационных услуг только весьма отдаленно напоминала схемы совершенной конкуренции, базирующиеся на системе открытого доступа. Большая часть американских экспертов в области регулирования информационной инфраструктуры спустя десять лет после принятия закона 1996 г. пришла к твердому выводу о том, что «идушие в настоящее время рыночные слияния и поглощения в конечном счете не приведут к появлению большого числа компаний, присутствующих на рынке широкополосных телекоммуникационных сетей, поскольку огромные первоначальные затраты, необходимые для их создания, могут быть восполнены только благодаря значительной экономии средств на масштабах производственных операций и обслуживания, что под силу только весьма ограниченному кругу корпораций. Это положение особенно справедливо в отношении систем проводной и беспроводной связи».¹⁹

Усиление монополизма на рынке телекоммуникационных услуг США обернулось также тем, что не оправдались надежды разработчиков Закона о телекоммуникациях и регулирующих органов федерального правительства (главным образом, ФКС) на то, что усиление конкурентных начал на этом рынке приведет к постепенному выравниванию тарифов и размеров оплаты использования телекоммуникационных сетей. Соответствующее положение было прямо записано в законе 1996 г. (в виде инструкции для тарифной политики ФКС в условиях «новой» конкурентной среды), однако спустя десять лет после его принятия ФКС была вынуждена констатировать, что *средние* ставки оплаты за пользование системами дальней телекоммуникационной связи колеблются на территории США от 0,1 цента до 5,1 цента за минуту, а индивидуальные ставки – от 0 до 35,9 цента за минуту,²⁰ что в целом представляет собой недопустимо широкую вариацию, свидетельствующую о полной неэффективности тарифной политики федерального правительства в телекоммуникационной сфере.

Однако «главной жертвой» просчетов в создании режима, регулирующего «совершенную конкуренцию» на рынке телекоммуникационных услуг США, стал Фонд универсального обслуживания ФКС – один из основных инструментов воздействия федерального правительства на ход конкурентной борьбы. Значение и роль этого фонда определяются тем, что «универсальная доступность основных телекоммуникационных услуг по доступным тарифам является важнейшим элементом американской телекоммуникационной политики».²¹ В США традиционно субсидии федерального правительства выдаются компаниям и провайдерам местной телефонной связи; этот принцип был положен в основу распределительной политики Фонда универсального обслуживания ФКС при предоставлении субсидий, большая часть которых (порядка 90%) регулярно выдавалась именно провайдерам местной телефонной связи. В условиях «широкополосной гибридации» телекоммуникационных услуг именно компании местной телефонной связи стали получать основные выгоды от существования Фонда универсального обслуживания, используя эти средства для укрепления своих монопольных позиций на местных рынках телекоммуникационных услуг.

Ослабление конкурентных начал на местных рынках телекоммуникационных услуг обернулось стремительным ростом размера средств, перераспределяемых по линии

¹⁸ Economic Report of the President 2008. P. 154.

¹⁹ CRS Report for Congress. Telecommunications Act. P. 15.

²⁰ Ibid. P. 51.

²¹ Ibid. P. 58.

Фонда универсального обслуживания, которые выросли с 1,6 млрд. долл. в 1998 фин. г. до 3,5 млрд. долл. в 2004 фин.г. и 7,5 млрд. долл. в 2007 фин. г.²² По прогнозам, в 2009 фин. г. размер выдаваемых субсидий по линии Фонда может достигнуть 9,3 млрд. долл. В настоящее время деятельность Фонда универсального обслуживания определяется как «неэффективная».²³ Стремясь резко сократить размер федеральных дотаций операторам местной телефонной связи, ФКС в 2005 г. приняла вызвавшее большой резонанс в США решение (в эту проблему вынужден был вмешаться даже Верховный суд) переqualифицировать многие виды телекоммуникационных услуг – главным образом, оказываемых по линии абонентских линий цифровой связи – из категории «телекоммуникационных услуг», подлежащих регулированию и, следовательно, имеющих право на финансовую поддержку федерального правительства, на «информационные услуги», которые традиционно не являются объектом регулирования и поэтому их провайдеры не могут рассчитывать на помощь из федерального бюджета. По мнению многих аналитиков и экономистов, это решение ФКС может иметь «далеко идущее прецедентное значение», поскольку в основу политики переqualификации ФКС положила принцип «голосовой связи», казуистически считая, что большая часть услуг голосовой связи носит «информационный характер».²⁴

Однако стремление ФКС отказаться от финансовой поддержки ряда сегментов рынка телекоммуникационных услуг может в конечном счете обернуться тем, что «частный сектор будет инвестировать только в тех географических районах, где он может ожидать получения самых больших прибылей – густонаселенных районах и районах проживания населения с высоким уровнем доходов. Поэтому без государственной поддержки многие сельские местности и районы проживания малоимущих слоев населения окажутся без развитой сети широкополосных телекоммуникационных услуг».²⁵

В настоящее время в США ведутся острые дебаты по поводу необходимости принятия нового регулирующего законодательства вместо доказавшего свою неэффективность закона 1996 г. Общий смысл этих дебатов таков: в середине 1990-х годов, действуя в духе рыночного фундаментализма, американские законодатели приняли концепцию существования простых (и, естественно, непротиворечивых) принципов рыночного саморегулирования информационной инфраструктуры экономики США, которые «раз и навсегда» избавили бы как их, так и регулирующие органы федерального правительства от проблемы разработки и управления сложной, многоуровневой системой масштабного государственного регулирования динамично развивающейся отрасли американской экономики. Этим надеждам не суждено было сбыться, поскольку современная американская информационная инфраструктура эпохи Интернет-экономики также оказалась склонной воспроизводить монопольные и олигопольные формы своей организации, как и сфера услуг связи на протяжении большей части XX века. Эта ситуация объективно требует возвращения к «мозгоемким» формам государственного регулирования экономики,²⁶ предполагающим активное использование и совершенствование антимонопольного законодательства, основы которого были заложены в США в 1930-е годы администрацией Ф.Д. Рузвельта.

К концу первого десятилетия XXI века в США на уровне федерального правительства начались дебаты о необходимости коренной модернизации инфраструктуры американской экономики как важнейшего необходимого фактора поступательного роста ее реального сектора. Комплексное развитие инфраструктурных отраслей экономики требует концентрации значительных инвестиционных и финансовых ресурсов, которые не сулят немедленной и сравнительно быстрой отдачи.

²² Ibid. P. 61; Budget of the United States Government. FY 2009. Appendix. – Wash., 2008. P. 1169.

²³ Budget of the United States Government. FY 2009. Appendix, P. 1169.

²⁴ CRS Report for Congress. Telecommunications Act. P. 73.

²⁵ CRS Report for Congress. Broadband Internet Access and the Digital Divide: Federal Assistance Programs. Jan. 25, 2008. P. 25.

²⁶ Ibid. P. 16.

Опыт региональной политики Европейского Союза для России

Целостное понимание и исследование региональной политики ЕС является важным для переосмысления роли региональной политики России, которая долгое время оставалась в пассивном состоянии, особенно в пост перестроечный период, не имея действенных рычагов воздействия на региональное развитие, что негативно сказалось на социально-экономическом состоянии российских регионов. Как известно, огромные масштабы и разнообразие территории Российской Федерации представляют особую проблему для экономического развития страны. Социально-экономическая трансформация 90-х годов лишь усилила региональные различия по темпам экономического роста и по доходам. Эти различия отражают очень неравномерное территориальное распределение сравнительных экономических преимуществ и ресурсных богатств, а также являются наследием территориального планирования, в результате которого определенная часть населенных пунктов и экономической деятельности оказалась сосредоточена в районах, отличающихся сомнительными перспективами достижения конкурентоспособности на мировых рынках.¹ Серьезные региональные диспропорции экономического развития сохранились и в период экономического роста. Например, в 2005 г. средний ВРП на душу населения в десяти богатейших регионах России превысил средний ВРП на душу населения в десяти самых бедных регионах почти в 10 раз.²

Изменения в региональной политике России для улучшения ситуации требуют активного изучения мирового опыта и интенсивного диалога по актуальным проблемам регионального развития на международном уровне. Именно в этом направлении развиваются контакты в сфере региональной политики между Россией и ЕС. Крайне полезным и поучительным в модернизации региональной политики России является опыт региональной политики ЕС, имеющей долгую историю и многомерный подход в решении социально-экономических проблем европейских регионов.

Европейский Союз в настоящее время состоит из 27 стран-членов, которые формируют единый рынок с населением чуть менее 500 млн. чел. Однако в этом Союзе экономические и социальные различия среди стран и регионов, которых выделяется около 270, весьма велики. Европейская региональная политика призвана сокращать такие различия и способствовать конкурентному развитию и экономическому росту регионов ЕС, а также создавать платформу для обмена идеями и лучшей практикой управления структурными фондами, за счет которых происходит финансирование региональной политики. С самого начала европейской интеграции существовали финансовые инструменты и инициативы сглаживания социально-экономических диспропорций в Сообществе, но только в 1986 г. были утверждены законодательные основы, введенные Единым европейским актом, для развития интегрированной региональной политики. Основным фондом региональной политики является Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), который образован в 1975 г. в целях исправления региональных диспропорций вследствие промышленных и сельскохозяйственных изменений и структурной безработицы в регионах ЕС. Спустя время данный фонд стал ключевым финансовым инструментом в региональной политике ЕС, а его размер многократно увеличился, составляя большую часть структурных фондов.

В настоящее время ЕС имеет несколько инструментов для проведения региональной политики: ЕФРР, Европейский социальный фонд (ЕСФ), Европейский аграрный фонд развития сельской местности (возник в 2007 г. в результате реорганизации Европейского фонда сельскохозяйственного управления и гарантий) и Европейский фонд рыболовства. Некоторым особняком стоит Фонд сплочения, созданный в ходе

* Шкуренко Андрей Валерьевич – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Литвак Дж. Экономическая политика: рост и регионы // Ведомости. 09.06.2007.

² Расчет на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007. – М.: Росстат, 2007. С. 350–353.

Маастрихтской встречи на высшем уровне в ответ на мощное давление со стороны четырех самых бедных стран-членов, ходатайствовавших о дополнительной финансовой поддержке в свою пользу – не в последней степени для того, чтобы повысить свои шансы на соответствие критериям Экономического и валютного союза. Фонд работает со странами, где ВНД на душу населения составляет менее 90% среднего уровня в ЕС-25 за 2001–2003 гг. (Португалия, Испания, Греция и все новые члены). Если ЕФРР стремится сократить региональные различия, то Фонд сплочения — различия между странами. Фонд финансирует такие проекты, как трансъевропейские транспортные сети, охрана окружающей среды, энергетика и транспорт. Финансовая помощь Фонда может быть приостановлена квалифицированным большинством Совета, в случае если страна-получатель показывает чрезмерный бюджетный дефицит и не применяет надлежащих мер по его исправлению.³

Кроме того, в 2002 г. ЕС создал Европейский фонд солидарности, целью которого стало оказание помощи в случае природных катастроф странам-членам и кандидатам на вступление в Союз. Среди первых задач, которые он решал, стали срочная реконструкция инфраструктуры и восстановление экономики регионов, пострадавших из-за наводнения в Восточной Европе летом 2002 г., а также помощь жертвам разлива нефти из-за аварии танкера «Престиж» у побережья Испании и Португалии летом 2003 г.⁴

В основе функционирования региональной политики ЕС лежат следующие принципы:

- концентрация: принимаемые меры группируются вокруг приоритетных целей, чтобы обеспечивать тесную координацию структурной политики;
- партнерство в работе Еврокомиссии и соответствующих органов власти на страновом, региональном и местном уровнях на всех стадиях деятельности;
- дополняемость, которая означает, что все выделяемые средства дополняют финансирование со стороны правительств соответствующих стран;
- программный характер, под которым подразумевается, что в течение нескольких лет средства используются в структурных программах, нацеленных на решение конкретных проблем, а не на многочисленные страновые проекты.

Важный элемент в региональной политике ЕС – регулярная и тщательная оценка результатов ее деятельности. На период 2007–2013 гг. было предложено три категории оценки: предварительная, текущая и последующая, и если первая и последняя категории являются стандартным подходом в оценке региональных проектов и программ, то текущая оценка – нововведение для проведения непрерывной оценки результатов региональной политики в течение всего программного периода, что стало весьма своевременной мерой с учетом расширения ЕС до 27 стран и увеличения риска нерационального использования расходов.

Оказалось, что трудно полностью соотнести каждый из этих принципов с целями и интересами стран-членов ЕС. Например, логика концентрации неоднократно ставилась под вопрос из-за стремления правительств стран добиться включения своих региональных и местных территорий в перечень объектов финансирования; в итоге ресурсы сильно распылялись. Партнерство (особенно подключение региональных и местных органов власти к планированию и использованию средств) в некоторых случаях вызывало напряженность в отношениях между страновыми и субнациональными уровнями управления. Как оказалось, партнерство между региональными и местными структурами управления трудно осуществить как единообразный принцип в связи с различиями между странами. Принцип дополняемости принимался во внимание отнюдь не всегда, так как средства, направляемые на реализацию программ и проектов ЕФРР, подчас использовались страновыми правительствами в других целях после того, как была обеспечена финансовая сторона ЕФРР. Программный характер региональной политики отражается

³ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24233.htm>

⁴ Council Regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund.

в детально разработанных и сложных процедурах, что дает повод для неоднократных требований их упрощения. Заявки, направляемые в ЕФРР, проходят по каналам национальных министерств. Средства ЕФРР выросли с 4,5% от общих затрат ЕС в 1975 г. примерно до 20% в 2006 г. (возрастание было пропорционально расширению бюджета ЕС, в то время как затраты на проведение аграрной политики в относительном исчислении снизились). Однако все названные принципы, несмотря на их сложность выполнения, оказали значимый эффект на устойчивость и эффективность региональной политики.

Заметные следы своего присутствия в жизни ЕС региональная политика стала оставлять, когда был внедрен многолетний программный период для структурных фондов ЕС с 1994 по 1999 г.⁵ В начале 90-х годов экономический спад в странах ЕС служил весомым аргументом в пользу количественного наращивания финансовых средств, выделяемых проблемным регионам. Например, все разительнее становились различия в уровне безработицы между десятью регионами с наибольшей и десятью регионами с наименьшей безработицей. В 1993 г. показатель для первой группы был в 7 раз выше показателя для второй. В странах, наиболее страдающих от безработицы, она возросла с 20 до 24%. В 1998 г. наивысший уровень безработицы (29,9%) отмечался в испанской Андалусии, а самый низкий — в центральном регионе Португалии (2,1%). Безработица среди молодежи до 25 лет в итальянской Калабрии в 1998 г. составляла 72,3%.⁶ Первый программный период ознаменовал собой начало работы структурных фондов в прямой увязке с поставленными целями региональной политики Евросоюза, что придало последней более значимый вес в структуре расходов общего бюджета ЕС. Всего было установлено семь целей на шестилетний период, как адекватная попытка улучшить положение регионов ЕС.

Новый этап развития ЕС в условиях расширения и углубления интеграции, а также нарастающей глобализации поставил перед региональной политикой ЕС много вызовов, требующих увеличенных финансовых средств и нестандартных подходов к решению социально-экономических проблем. При таких обстоятельствах на этапе развития 2007–2013 гг. для региональной политики ЕС было определено три ключевых цели: «Конвергенция», «Региональная конкурентоспособность и занятость», «Европейское территориальное сотрудничество».⁷ Первая цель направлена на ускорение сплочения менее развитых стран-членов и регионов. Она охватывает 84 региона ЕС с населением 154 млн. чел., где ВВП на душу населения менее 75% от среднего значения по ЕС, а также 16 регионов «постепенного исключения» с 16,4 млн. жителей, где подушевой ВВП несколько выше 75%-ного порога вследствие статистического эффекта расширения. Для данной цели через ЕФРР и Фонд сплочения выделено 283 млрд. евро, что составляет 81,5% всех расходов ЕС на региональную политику. Цель «Конвергенция» призвана улучшить качество инвестиций в физический и человеческий капитал, развивать инновации и знания, адаптировать регионы к экономическим и социальным изменениям, обеспечить защиту окружающей среды и улучшать административную эффективность.

Вторая цель «Региональная конкурентоспособность и занятость» призвана укрепить конкурентоспособность и повысить занятость через двойной подход. Во-первых, программы развития этой цели помогают регионам изменять их экономические структуры через создание инноваций, повышение уровня образования в обществе, улучшение среды для роста предпринимательства и содействие в защите окружающей среды. Во-вторых, сохранение рабочих мест в регионах поддерживается адаптацией рабочей силы к изменяющимся условиям труда и инвестициями в человеческие ресурсы. При этом программы, финансируемые ЕСФ, дополняются четырьмя приоритетами Еврокомиссии

⁵ *Dinan D. Ever Closer Union // The European Union Series. – L., 1999.*

⁶ Commission (1999), Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community.

⁷ Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.

в рамках Европейской стратегии занятости: улучшения приспособляемости работников и бизнеса, увеличения социального включения, улучшения доступа к рынкам труда и реформ в сфере занятости и социального включения. Под данную цель с общим финансированием в 55 млрд. евро, выделяемым через ЕФРР и ЕСФ, попадает 168 регионов с населением 314 млн. чел. Почти 79% средств получают регионы, не покрываемые целью «Конвергенция», а 21% – так называемые регионы «постепенного включения».

Третья цель «Европейское территориальное сотрудничество» создана для укрепления приграничного сотрудничества через совместные локальные и региональные инициативы, а также транснационального и межрегионального сотрудничества. Такое сотрудничество нацелено на решение соседствующими территориями общих задач в сферах городского, сельского и прибрежного развития, создания сетей развития малых и средних предприятий; охватывает научные исследования, информационные технологии, окружающую среду и совместное управление водными ресурсами. Население приграничных территорий составляет 181 млн. чел., что составляет 37,5% всего населения ЕС. Из выделенных 8,7 млрд. евро для данной цели 6,44 млрд. евро приходится на приграничное развитие, 1,83 млрд. евро – на транснациональное и 0,45 млрд. евро – на межрегиональное сотрудничество. Нужно отметить, что это единственная цель в рамках региональной политики, средства которой выделены для всех 27 стран ЕС.

Таблица 1.

Региональный ВВП на душу населения в ЕС за 2005 г.

Страна	Год вступления в ЕС	ВВП на душу населения, в % от среднего по ЕС-27		
		Средний по стране	Самый богатый регион	Самый бедный регион
Болгария	2007	35.3	52.2	26.9
Румыния	2007	35.4	74.8	24.2
Латвия	2004	49.9	-	-
Польша	2004	51.3	81.2	35.0
Литва	2004	53.2	-	-
Словакия	2004	60.6	147.9	43.1
Эстония	2004	62.9	-	-
Венгрия	2004	64.3	104.9	40.9
Португалия	1986	75.4	106.3	59.8
Чехия	2004	76.6	160.3	59.8
Мальта	2004	77.4	-	-
Словения	2004	86.9	104.7	71.6
Кипр	2004	92.6	-	-
Греция	1981	96.4	131.1	59.1
Испания	1986	103.0	133.9	69.7
Италия	1958*	104.8	136.7	66.9
Франция	1958*	111.9	172.6	50.5
Финляндия	1995	115.1	139.5	85.3
ФРГ	1958*	115.2	202.1	74.2
Великобритания	1973	119.3	302.7	77.4
Бельгия	1958*	121.1	240.5	79.5
Швеция	1995	123.8	172.2	105.4
Дания	1973	126.7	161.0	94.9
Австрия	1995	128.8	142.7	88.7
Нидерланды	1958*	131.1	164.0	96.3
Ирландия	1973	143.7	158.1	104.3
Люксембург	1958*	264.3	-	-

* - шестерка стран, подписавшая в 1957 г. Римские договоры об учреждении Европейских сообществ. Источник: данные Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Распределение средств структурных фондов в рамках региональной политики в семилетнем периоде окажет заметный эффект на развитие европейских регионов, особенно это отразится на новых регионах и странах Центральной и Восточной Европы. При этом самым крупным получателем средств является Польша, для которой выделено 60 млрд. евро или 19% всех средств структурных фондов, за ней следуют Испания (32 млрд. евро) и Италия (26 млрд. евро).⁸ Такое распределение региональных средств не случайно, так как вступление новых стран в ЕС в 2004 г. и 2007 г. оказало серьезное влияние на распределение ресурсов, само расширение на Восток повысило значимость региональной политики для экономики ЕС. Восточные страны, вступившие в ЕС, имели во много раз меньший ВВП на душу населения, чем в среднем по ЕС, так что их присоединение также оказало статистический эффект значительного расширения различий между странами и регионам ЕС (см. табл. 1). Самые бедные регионы расположены в Румынии и Болгарии. Так, Северо-Восток в Румынии имеет самый низкий ВВП на душу населения – 24% от среднего по ЕС, тогда как в самом богатом регионе – Внутренней части Лондона – подушевой ВВП достигает 303%. Среди 42 регионов, превышающих 125%-ный уровень от среднего значения по ЕС, больше всего регионов расположено в Германии, Нидерландах и Великобритании, а по одному региону в Чехии, Дании, Ирландии, Греции, Франции, Швеции и Люксембурге. В то же время среди 69 регионов ниже уровня 75% от среднего значения по ЕС 15 расположено в Польше, 8 – в Румынии, 7 – в Чехии, по 6 – в Болгарии, Греции и Венгрии, 5 – в Италии, 4 – в Португалии, по 3 – во Франции и Словакии, по 1 – в Германии, Испании, Словении, а также Эстонии, Латвии и Литве, где нет деления на регионы рассматриваемого уровня детализации.

Между тем тенденция распределения средств региональной политики проявляется в нужном направлении: если в 1989 г. 56% средств структурных фондов распределялись среди самых отстающих регионов, то на конец программного периода 2007–2013 гг. этот объем составит 85%, причем срок достижения новыми странами и их регионами 75%-ного уровня среднего по ЕС подушевого ВВП может составить не менее 20 лет. Вместе с тем процесс сплочения медленно, но планомерно происходит, улучшая социально-экономическое состояние европейских регионов. Так, за период 1995–2004 гг. количество регионов с уровнем ВВП на душу населения ниже среднего порога в 75% сократилось с 78 до 70, и за этот же период количество регионов с подушевым ВВП ниже 50% от среднего по ЕС снизилось с 39 до 32. Бедные регионы в ЕС-15, которые были основными получателями средств региональной политики ЕС, за прошлую семилетку показали значительное увеличение подушевого ВВП относительно остальной Европы. Так, если в 1995 г. 50 регионов с населением порядка 70 млн. чел. имели ВВП менее 75% среднего по ЕС, то в 2004 г. в регионах с почти 10 млн. жителей подушевой ВВП превысил 75%-ный порог. Впрочем, срок достижения среднего значения по ЕС регионами новых стран-членов может быть меньше, если административные ресурсы и органы управления региональными фондами улучшат свою функциональность и эффективность работы, от которых, в немалой степени, зависит конечная результативность региональных проектов и программ.

Система реализации региональной политики включает в себя ряд этапов взаимодействия между Еврокомиссией и странами-членами и их региональными институтами и представляет собой многоуровневое управление. Первоначально бюджет структурных фондов и их правила определяются Советом и Европарламентом на базе предложений Еврокомиссии. Последовательно Еврокомиссия вырабатывает Стратегические ориентиры Сообщества по сплочению со странами-членами. Такие ориентиры представляют стратегическое направление и гарантируют, что страны приспособливают свое региональное развитие к приоритетам Союза в обеспечении инноваций и предпринимательства, роста экономики знаний и создания условий для занятости населения. Ключевым в выполнении региональной политики можно отметить подготовку Рамочных национальных структур, которые определяют стратегию регионального развития для каждой стра-

⁸ <http://ec.europa.eu/inforegio> (Cohesion policy 2007–13 Commentaries).

ны ЕС и список операционных программ, которые содержат виды программ и проекты реализации. При этом 60% расходов по цели «Конвергенция» и 75% расходов по цели «Региональная конкурентоспособность и занятость» должны быть распределены в соответствии с приоритетами Лиссабонской стратегии, являющейся ключевым стратегическим документом ЕС по экономическому росту и занятости.

На семилетний период сформировано 455 операционных программ,⁹ требующих утверждения Еврокомиссией, а после утверждения эти программы реализуются согласно детально выбранным проектам и впоследствии проходят мониторинг и оценку, как странами Союза, так и самой Еврокомиссией. Кроме того, в процессе развития региональной политики ЕС ясно прослеживается регионализация вопросов управления структурными фондами, особенно через введения региональных программ, региональных органов управления и большей вовлеченности субнациональных акторов в процесс выполнения целей региональной политики. Это отчетливо прослеживается в странах имевших ранее твердый централизованный подход в управлении: Финляндии, Дании и Польше. Так, в Финляндии и Дании происходит процесс делегирования ответственности на региональный уровень, хотя статус управляющего органа останется на центральном уровне. В случае с Финляндией комитеты регионального управления получили большую ответственность в процессе распределения средств через годовые документы регионального сотрудничества. Такие реформы, в целом, отражают продолжающиеся тенденции децентрализации выполнения региональной политики ЕС и изменения сфер ответственности субнациональных акторов в региональной политике стран-членов, что в той или иной степени проявляется во всех странах Союза. Другим трендом в управлении региональной политикой является рационализация структур выполнения и изменение ответственностей на региональных и центральных уровнях, которая в свою очередь влечет большую координацию министерств и департаментов. В настоящее время управление региональной политикой ЕС базируется на принципе разделяемого управления, включающего Еврокомиссию и стран-членов, и принципе партнерства, включающего региональных и местных властей и других акторов в процесс планирования и исполнения региональных программ. Эти принципы были наиболее влиятельными в эволюции региональной политики ЕС.

Первый принцип предоставил Еврокомиссии большие полномочия по распределению финансовых средств в рамках программ структурных фондов, проведению мониторинга и последующих оценок. В то же время принцип партнерства содействовал созданию новых форм управления и организации региональной политики в странах ЕС, где так называемые «полезные практики» со стороны Евросоюза были адаптированы в региональную политику на национальном уровне. К примеру, формы разработки региональных программы ЕС стали применяться в Дании, Греции, Ирландии, Нидерландах и Швеции; использование проектов регионального развития и принципов отбора региональных проектов прижились в Австрии, Греции и Германии; использование методов мониторинга региональной политики ЕС оказалось полезным во Франции и Италии, а конечные механизмы оценки региональных программ и проектов активно используются в оценочной культуре региональных акторов в Австрии, Ирландии, Италии и Испании.¹⁰ Несомненно, многоуровневое управление является одной из ключевых преимуществ Региональной политики ЕС. И здесь трудно не согласиться со словами: «Многоуровневое управление, вовлеченность социальных и экономических партнеров в политику разработки и выполнения, частно-государственное партнерство, сетевой опыт и разделение лучшей практики и знаний – это все элементы, поддерживаемые региональной политикой уже с начала 90-х годов. Это доказывает, что региональная политика не только

⁹ COM(2007) 273. European Commission, *Growing Regions, Growing Europe*. Fourth Report on Economic and Social Cohesion. May 2007.

¹⁰ *Bachtler J., Mendoz C. EoRPA Paper 07/3:Renewing Cohesion Policy: Recent Progress and Long-Term Challenges*, 2007.

приспосабливается к новым изменениям, но также является первооткрывателем в новых подходах прорывного развития и бизнес стратегий».¹¹

В целом, несмотря на все сложности и большой бюрократический аппарат ЕС, региональная политика играет значимую роль в решении социально-экономических проблем в странах и регионах Союза. Кроме снижения региональных диспропорций, хотя и в медленном темпе, региональная политика создает благоприятную атмосферу и практику для привлечения внутренних и внешних инвестиций на территории реализации региональных программ, что значительно ускоряет экономический рост и улучшает общее состояние регионов, а также она способствует обмену лучшей практикой управления структурными фондами и улучшает их административные и экономические механизмы регионального планирования. Связь региональной политики ЕС с Лиссабонской стратегией еще более укрепила ее роль в экономическом развитии Союза и превратила региональную политику в основной финансовый мотор повышения конкурентоспособности ЕС, что наравне с процессом контролируемой регионализации или децентрализации способно адекватно разрешать региональные проблемы и противостоять издержкам европейской интеграции и глобализации. За время своего существования региональная политика ЕС доказала практическую и теоретическую эффективность, придав регионам ЕС новые импульсы развития и трансформации.

Опыт региональной политики ЕС для России весьма ценен и очень важен, но при использовании такого опыта нужно быть избирательным и принимать во внимание специфику развития российских регионов, большую и неоднородную территорию страны, ее политико-экономические особенности.

¹¹ Выступление комиссара по региональной политике ЕС Д. Хюбнер на IV форуме сплочения в сентябре 2007 г. (<http://ec.europa.eu>).