

**УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ РАН**

А.В. Кузнецов, Н.В. Тоганова, А.В. Гутник

**ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДОВ К ПРОБЛЕМАМ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ**

Доклад для Комиссии

Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI)

Август 2010 г.

МОСКВА
ИМЭМО РАН
2010

УДК 339.97
ББК 65.9(4)-98
Кузн 891

Научный редактор – академик Дынкин А.А.

Кузн 891

Кузнецов А.В., Тоганова Н.В., Гутник А.В. Эволюция подходов к проблемам экономической безопасности в Европе. Доклад для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI), август 2010 г. / Науч. рук. – А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 30 с.

ISBN 978-5-9535-0249-8

В докладе, подготовленном экспертами ИМЭМО РАН – руководителем Центра европейских исследований д.э.н. Алексеем Кузнецовым и научными сотрудниками к.э.н. Натальей Тогановой и Анной Гутник, рассматривается эволюция подходов к проблемам экономической безопасности в Европе. Доклад подготовлен для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности. Проект EASI инициирован Фондом Карнеги за Международный мир и реализуется группой видных политиков и экспертов из России, США и Европы с целью разработки предложений по новой архитектуре безопасности на евроатлантическом пространстве. Основным партнером в России является ИМЭМО РАН. Все участники проекта видят решение проблем не через призму отношений Россия-Запад, но в контексте общих угроз безопасности. Такой подход позволяет более эффективно продвигать российское видение общеевропейской безопасности. Проект EASI и активное участие в нем российской стороны были признаны целесообразной инициативой Президентом РФ и МИД РФ.

В данной брошюре анализируются причины роста внимания в Европе к некоторым экономическим проблемам как проблемам безопасности. Изучается трансформация подходов к экономической безопасности в документах ОБСЕ – наиболее представительной институциональной площадке для обсуждения вопросов безопасности в регионе. Исследуются и другие межгосударственные форматы выработки подходов к экономической безопасности в Европе, прежде всего в рамках диалога России и ЕС.

The report, written by the experts of the Center for European Studies of IMEMO RAN – Dr. Alexey Kuznetsov, Natalia Toganova and Anna Gutnik – analyzes the evolution of the approaches to the problems of economic security in Europe. The report is prepared for the Commission of the Euro-Atlantic Security Initiative (EASI). The EASI project was launched by the Carnegie Endowment for International Peace and is implemented by the group of prominent politicians and experts from Russia, the USA and Europe with the goal to elaborate proposals on the new Euro-Atlantic security structure. IMEMO is the key partner of the project in Russia. All participants of the project see the solution of the problems not through the prism of Russian-Western relations, but in the context of common threats to the security. Such an approach serves for more effective promotion of Russian vision of all-European security. The EASI project and Russian active participation in it were recognized as expedient by the President of the Russian Federation and the Ministry of Foreign Affairs.

The authors analyze the reasons why some economic problems in Europe cause the attention as the security problems. The report presents a study on transformation of the approaches to economic security based on the documents of the OSCE – most representative institution for the discussion of the security issues in the region. It also analyzes other inter-state formats elaborating approaches to the economic security in Europe, first and foremost Russia-EU dialogue.

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

ISBN 978-5-9535-0249-8

© ИМЭМО РАН, 2010

Содержание

Резюме.....	5
1. Предпосылки роста внимания к проблемам экономической безопасности в Европе.....	7
1.1. Повышение значения экономической безопасности в условиях глобализации	7
1.2. Осознание некоторых экономических проблем как проблем безопасности в Европе.....	9
2. ОБСЕ как ключевая институциональная площадка формирования подходов к экономической безопасности.....	11
2.1. Отражение проблем экономической безопасности в документах ОБСЕ...11	
2.2. Стратегический документ ОБСЕ в области экономического и экологического измерения	15
2.3. Эволюция тематики ежегодных экономических форумов ОБСЕ.....	17
3. Другие межгосударственные форматы выработки подходов к экономической безопасности в Европе.....	23
3.1. Проблематика экономической безопасности в диалоге ЕС и России.....	23
3.2. Роль Европейской экономической комиссии ООН	25
О Евроатлантической инициативе в области безопасности	29

Резюме

Кардинальные изменения международной обстановки в Европе, произошедшие в конце 1980-х – начале 1990-х годов, а также стремительное развитие глобализации способствовали пересмотру взглядов на общеевропейскую безопасность. В частности, заметно возросла роль проблематики экономической безопасности. При этом наибольший вклад в развитие дискуссий об экономико-экологическом измерении безопасности в Европе внесла деятельность ОБСЕ – самой представительной институциональной площадки в регионе.

Хотя за последние два десятилетия многие экономические проблемы в Европе были по крайней мере смягчены (прежде всего речь идет о значительном прогрессе постсоциалистических стран в трансформации к рыночной экономике), в регионе была осознана роль экономического измерения (которое раньше в принципе не рассматривалось в контексте обеспечения общеевропейской безопасности) как фактора, влияющего на стабильность. В частности, повышенное внимание стало уделяться нарастанию контрастов в уровне социально-экономического развития стран и их отдельных территорий, сопряженности массовой нищеты и высокой безработицы с ростом преступности, а также самым разнообразным угрозам, связанным с неконтролируемой миграцией – от незаконного оборота наркотиков и торговли людьми до создания благодатной почвы для экстремизма и терроризма.

Более комплексно при анализе вызовов общеевропейской безопасности стали восприниматься и экологические проблемы, чаще всего имеющие экономическое измерение. В особенности это относится к вопросам обращения с отходами (их обработки и удаления) и рационального использования ресурсов. Отдельного упоминания заслуживает сфера энергетики, которая до сих пор остается одной из наиболее политизированных отраслей экономики в Европе. При этом эволюция подходов к энергетической безопасности происходит не столько в рамках ОБСЕ, сколько в формате диалога ЕС и России.

1. Предпосылки роста внимания к проблемам экономической безопасности в Европе

Окончание «холодной войны» и стремительное нарастание процессов глобализации существенным образом изменили тематику наиболее обсуждаемых вопросов безопасности в Европе. В регионе наблюдается явное усиление внимания к противодействию угрозам безопасности, непосредственно связанным с функционированием хозяйственной сферы или имеющим экономическое измерение. При этом данная объективная тенденция совпала с относительным ослаблением господства среди экспертов, изучающих международные отношения, классических идей теории политического реализма. В результате в Европе постепенно укрепилось мнение о том, что проблемы безопасности не ограничиваются военно-политическим измерением. Скорее угрозы безопасности и стабильности вероятны в настоящее время в форме негативных, дестабилизирующих последствий событий, разом затрагивающих военно-политическое, экономическое и экологическое, а также человеческое измерение¹.

1.1. Повышение значения экономической безопасности в условиях глобализации

В условиях глобализации военно-политическая составляющая отходит на второй план: угрозы безопасности чаще всего исходят не от государств, а от других акторов системы международных отношений – организаций и объединений. Борьба с такими угрозами должна носить превентивный характер и ликвидировать условия, способствующие формированию, например, террористических групп, создать институты, поощряющие честное предпринимательство и препятствующие развитию коррупции и иной нелегальной деятельности, которая среди прочего служит источником финансирования терроризма. Вопросы защиты окружающей среды также получили иную трактовку, наделенную экономическим содержанием: природные катаклизмы, приводящие к усилению миграционных потоков и лишаящие целые регионы возможности обеспечивать устойчивое хозяйственное развитие, дестабилизируют ситуацию и потому являются угрозами безопасности. Таким образом, в центре дискуссии о безопасности в Европе теперь оказываются экономические проблемы и часто сопряженные с ними проблемы защиты окружающей среды, поскольку достойные условия жизни, устойчивое экономическое развитие и успешная интеграция в мировую экономику являются лучшими гарантиями поддержания мира в условиях глобализации.

Характерная для эпохи глобализации либерализация внешнеэкономических связей открывает широкие возможности для дальнейшего прогресса, причем как ведущих, так и менее успешных в хозяйственном отношении европейских стран. Благодаря активизации прямых иностранных инвестиций упрощается трансграничный трансферт технологий, обеспечивающий ускорение диффузии в мире достижений научно-технической революции. Наблюдаемый бум в развитии информационно-коммуникационных технологий облегчает распространение новых знаний безотносительно к периферийному характеру тех или иных территорий. Вместе с

¹ См., например: Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке. – Маастрихт, 2003 (Одиннадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

тем на практике плодами глобализации государства могут воспользоваться в неравной мере. Например, неразвитость современной инфраструктуры, низкий образовательный уровень населения не позволяют эффективно использовать современные технологии повсеместно. Даже внутри Европы межстрановые контрасты огромны – например, на 10 жителей Нидерландов, Великобритании, Швеции или Швейцарии приходится свыше 8 персональных компьютеров, тогда как в Болгарии, Греции, Турции и некоторых странах СНГ менее двух, а в сопредельных регионах Северной Африки и Ближнего Востока положение намного хуже².

Более того, глобализация несет не только выгоды, но и издержки, которые выпадают даже на долю тех стран, которые мало выигрывают от интенсификации мирохозяйственных связей. Наиболее ярким примером служит, пожалуй, рост нестабильности на финансовых рынках. При этом менее развитые государства, в том числе европейские страны, относимые к так называемым растущим рынкам, в условиях кризисных потрясений в самой сильной мере испытывают негативное воздействие масштабного бегства зарубежного спекулятивного капитала. В результате появляются дополнительные внешние источники дестабилизации экономической ситуации, тогда как инструментарий государственного регулирования хозяйственной жизни в условиях глобализации, напротив, оказывается ограничен и в должной мере не приспособлен к адекватному реагированию на формирующиеся на финансовых рынках «мыльные пузыри», приток и последующее бегство из национальной экономики «горячих денег» и т.п.³ В сфере более устойчивого к конъюнктурным колебаниям прямого иностранного инвестирования также возникают порожденные глобализацией проблемы, которые, в конечном счете, создают угрозы безопасности в регионе. Например, некоторые транснациональные корпорации способствуют распространению в других странах ненадлежащего корпоративного управления, включая применение за границей коррупционных схем. Эти и другие сложности совпали в постсоциалистических странах региона с трудностями, вызванными ускоренной интеграцией в мировое хозяйство в условиях трансформации от плановой к рыночной экономике.

Отдельного внимания для Европы заслуживает проблема интенсификации международной миграции, которая в условиях глобализации часто означает неконтролируемые трансграничные потоки населения. В 60-70-е годы XX в. многие западноевропейские государства, начинавшие испытывать негативные последствия демографического перехода к суженному воспроизводству населения, старались обеспечить прием гастарбайтеров из менее развитых стран Южной Европы, Северной Африки и Ближнего Востока. Однако к настоящему времени наплыв мигрантов с другими культурными традициями обострил проблему их интеграции в европейское общество, что создает реальную угрозу резкого обострения социальных и межэтнических противоречий. При этом потоки трудовой миграции часто трудно отделимы от потоков «климатических» мигрантов, беженцев из районов вооруженных конфликтов. Более того, в соответствующих контингентах создается благоприятная среда для развития транснациональных преступных сетей, формирующих дополнительные угрозы безопасности – речь идет как о

² См.: International Telecommunication Union (<http://www.itu.int>).

³ Хорошей иллюстрацией всего перечня названных проблем стали последствия нынешнего глобального финансово-экономического кризиса для постсоциалистических стран Европы. См., например: Центральная и Юго-Восточная Европа – 2008: испытание мировым кризисом / Отв. ред. Н.В. Куликова. – М.: ИЭ РАН, 2009.

контрабандном провозе мигрантов, так и о торговле людьми, незаконном обороте наркотиков, легкого и стрелкового оружия, чувствительных материалов и технологий.

1.2. Осознание некоторых экономических проблем как проблем безопасности в Европе

Некоторые экономические проблемы стали создавать явную угрозу безопасности в Европе по мере усиления процессов глобализации и ослабления государственного контроля в некоторых странах, а потому понятно их относительно позднее включение в перечень обсуждаемых вопросов. В то же время ряд имеющих хозяйственное измерение проблем и ранее был важен для поддержания безопасности в регионе, но это было осознано сравнительно недавно. Следствием этого стало внедрение концепции общей, всеобъемлющей и неделимой безопасности.

Среди комплексных проблем, имеющих экономическое измерение и представляющих угрозу безопасности, одной из наиболее острых является неразвитость институтов. Особое внимание обращает на себя ненадлежащее государственное управление и отсутствие должностной порядочности. В многочисленных исследованиях доказано, что чрезмерная бюрократия и коррупция, равно как и порождающие их условия, серьезно тормозят экономическое развитие. Без должной транспарентности государственного управления инвестиционный климат стран оказывается неблагоприятным, что ограничивает возможности этих стран использовать преимущества, открывающиеся от глобализации экономики. В конечном счете, это препятствует смягчению социально-экономического неравенства, борьбе с массовой бедностью и нищетой, высокой безработицей, другими проблемами, создающими благодатную почву для роста транснациональной преступности, агрессивного экстремизма, терроризма и других угроз безопасности в Европе.

В последние годы пристальное внимание начинает уделяться и проблеме адекватности действий по обеспечению безопасности границ. С одной стороны, либеральный пограничный режим может благотворно отражаться на перспективах совместного экономического развития. С другой стороны, границы в Европе неодинаковы и могут требовать специфических подходов. Например, создание общего пространства для движения товаров, услуг, капитала и людей никоим образом не должно облегчать нелегальную миграцию, деятельность трансграничных преступных сетей и другие негативные явления⁴.

Усиление террористической угрозы автоматически повысило озабоченность целым рядом проблем, в том числе имеющих отношение к экономическому измерению. В частности, можно отметить рост внимания к защите важнейших объектов энергетической инфраструктуры, использованию сети Интернет в преступных целях, повышению безопасности на транспорте (включая контейнерную безопасность) и т.д.

Постепенно растет в Европе и осознание многоаспектности экологических проблем. Деградация окружающей среды и различные экологические бедствия,

⁴ См., например: Концепция в области безопасности границ и пограничного режима. – Любляна, 2005 (Тринадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

безответственное обращение с отходами (прежде всего неразвитость сферы их обработки и удаления) и нерачительное использование ресурсов (как исчерпаемых, так и возобновляемых – например, воды) не могут не рассматриваться вне контекста обеспечения безопасности в регионе. Как показывает практика, многие не предотвращенные своевременно угрозы – будь то последствия, вызванные стихийными бедствиями, или результаты антропогенных катастроф – быстро приобретают транснациональное измерение. Такие процессы, как деградация земель и загрязнение почв и поверхностных вод, наносят серьезный ущерб сельскому хозяйству и некоторым другим отраслям, непосредственно сказываясь на экономической безопасности. До конца не ясен масштаб отрицательных последствий от глобального изменения климата.

Особо ярко в последнее время проявила себя проблема дефицита энергетических ресурсов в большинстве европейских стран. Она оказалась сопряженной и с чрезмерной экологической нагрузкой в индустриальных центрах вследствие выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, и с потенциальной угрозой использования несовершенных технологий в атомной энергетике, и с недостаточно эффективным внедрением энергосберегающих технологий, и, наконец, с обеспечением бесперебойности самих поставок энергоресурсов. Контроль за маршрутами их транспортировки важен для обеспечения стабильного функционирования экономики европейских стран и при этом сопряжен с угрозами обострения конфликтов между отдельными государствами, добывающими углеводороды и странами – транзитерами.

Проблема экономической безопасности рассматривается, таким образом, в двух плоскостях: «старой» (существовавшей и при биполярной системе), когда действия одного государства могут нанести ущерб экономическому положению другого (этот подход прослеживается в вопросах «энергетической безопасности», особенно в рамках диалога между Россией и ЕС), и «новой» (отчетливо сформулированной лишь недавно), согласно которой экономические проблемы в отдельных странах и регионах могут стать угрозой безопасности для других стран и регионов, причем отнюдь не в экономическом значении, а в военно-политическом (этот подход прослеживается в документах ОБСЕ).

2. ОБСЕ как ключевая институциональная площадка формирования подходов к экономической безопасности

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), объединяя в настоящее время 56 государств-участников, представляет собой крупнейшую региональную организацию, занимающуюся вопросами безопасности. Формально деятельность ОБСЕ охватывает евроатлантический регион и все больше распространяется на некоторые районы Азии, однако организация все же является прежде всего общеевропейской.

За 35 лет, прошедших с момента подписания в Хельсинки Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), проблематика безопасности, вокруг которой ведется дискуссия в рамках ОБСЕ (до января 1995 г. – СБСЕ), заметно трансформировалась. Хотя на некоторых этапах для отдельных групп европейских государств на первый план выходят другие форматы обсуждения вопросов безопасности в Европе, именно ОБСЕ в силу своего пространственного охвата все эти годы сохраняется как ключевая институциональная площадка формирования общеевропейских подходов к безопасности, в том числе аспектов, имеющих экономическое измерение.

2.1. Отражение проблем экономической безопасности в документах ОБСЕ

За время своего существования СБСЕ / ОБСЕ пришлось серьезно подстраиваться под быстро меняющуюся международную обстановку в Европе. При этом ОБСЕ является нормотворческой организацией, которая стремится быть базой для расширения интеграционных процессов в области безопасности, аккумулируя и способствуя начинаниям других организаций. В результате, если до крушения Советского Союза основной упор в документах СБСЕ делался на военно-политическое сотрудничество, то в первой половине 1990-х годов прослеживалось особое внимание к вопросу защиты прав человека и продвижению идей демократии – в качестве реакции на кардинальную социально-экономическую и внутривнутриполитическую трансформацию в постсоциалистических странах. С середины 1990-х годов в документах ОБСЕ появляется идея общей и всеобъемлющей безопасности, которая подчеркивает необходимость строительства единой, мирной и демократической Европы без разделительных линий. Эта концепция среди прочего включает в себя экономико-экологическую составляющую, а военно-политическое измерение отходит на второй план. Однако в связи с событиями 11 сентября 2001 г. повышенное внимание приобрела тема терроризма. В настоящее время деятельность ОБСЕ ведется по трем основным направлениям:

- военно-политическое измерение (контроль над распространением вооружений, дипломатические усилия по предотвращению конфликтов в регионе, меры по построению доверительных отношений и безопасности);
- экономическое и экологическое измерение (мониторинг экономического развития и экологической ситуации в странах-участницах с целью выявления и предотвращения угроз безопасности);

- человеческое измерение (защита прав человека, развитие демократических институтов, мониторинг выборов в странах-участницах)⁵.

Хотя экономическая и экологическая проблематика упоминалась уже в первых документах СБСЕ, лишь в последнее десятилетие наблюдается полноценное отражение данного измерения, причем применительно именно к вопросам безопасности. Так, например, в Хельсинском акте 1975 г. имеется раздел «Сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды», но соответствующие вопросы рассмотрены в данном документе вне контекста безопасности. Более того, промышленное сотрудничество, торговля, образование и некоторые другие вопросы экономического измерения вынесены в отдельные разделы, причем также вне привязки к проблематике безопасности. Пожалуй, во всем документе можно найти лишь одно обращение к вопросу экономической безопасности, когда речь шла о призыве «воздержаться от любого акта экономического принуждения, направленного на подчинение своим интересам осуществления другим государством-участником прав, присущих его суверенитету, и обеспечение себе таким образом преимуществ любого рода»⁶.

В Документе Боннской конференции 1990 г. впервые непосредственно упоминается тема экономической безопасности, а в принятой в том же году Парижской хартии для новой Европы в преамбуле/разделе «Новая эра демократии, мира и единства» есть подраздел «Экономическая свобода и ответственность», в котором демократические свободы увязываются с экономическим развитием и подчеркивается их важность для этого. Там же упоминается и экологическая составляющая. Однако, как и в Хельсинском акте, в Парижской хартии экономика вынесена из раздела безопасности – в разделе «Ориентиры на будущее» есть среди прочих отдельные подразделы «Безопасность», «Экономическое сотрудничество» и «Окружающая среда».

Усиление внимания в СБСЕ / ОБСЕ к экономическому и экологическому измерению начинает происходить в 1990-е годы. В частности, с 1993 г. организуются ежегодные экономические форумы ОБСЕ (в последнее время – экономико-экологические форумы), которые обеспечили экспертную поддержку усиления роли данного измерения (подробнее см. параграф 2.3 брошюры). Хотя численно в ОБСЕ возросла роль восточноевропейских и центральноазиатских участников, по сути, диалог по вопросам безопасности пошел в духе ЕС – во главу угла оказалась поставлена экономическая интеграция и сближение основных социально-экономических показателей. Даже подчеркнутое внимание к человеческому измерению во многом является лишь следствием убежденности большинства западноевропейских экспертов в том, что верховенство закона и наличие демократических институтов во многом обеспечивают эффективность всей экономической политики и конкурентоспособность национального производства. Например, можно вспомнить легшие в основу популярной в Европе модели социального рыночного хозяйства идеи о неизбежной сопряженности процессов монополизации экономической и политической власти⁷.

⁵ См.: Официальный сайт ОБСЕ (<http://www.osce.org>).

⁶ Здесь и далее цитирование документов ОБСЕ по материалам, размещенным на официальном сайте этой организации (<http://www.osce.org>).

⁷ См. подробнее: Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России / Под общ. ред. Р.М. Нуреева – М.: ТЕИС, 2007.

В принятой в 1999 г. в Стамбуле Хартии европейской безопасности экономические и экологические угрозы уже отнесены к общим вызовам безопасности, хотя и помещены в предпоследний пункт: «Серьезными последствиями для нашей безопасности чреватые острые экономические проблемы и деградация окружающей среды. Важнейшее значение будут иметь сотрудничество в области экономики, науки и техники, а также в экологической области. Мы будем более решительно реагировать на подобные угрозы путем проведения дальнейших экономических и экологических реформ, обеспечения стабильных и транспарентных рамок для экономической деятельности, а также путем содействия развитию рыночной экономики с уделением должного внимания социально-экономическим правам. Мы приветствуем беспрецедентный прогресс экономических преобразований, происходящих во многих государствах-участниках. Мы призываем продолжать этот процесс реформ, который будет способствовать безопасности и процветанию во всем регионе ОБСЕ. Во всех измерениях ОБСЕ мы будем наращивать свои усилия по борьбе с коррупцией и утверждению верховенства закона»⁸.

При детальном рассмотрении в стамбульской Хартии европейской безопасности всех трех измерений ОБСЕ экономическое и экологическое измерение оказалось на последнем месте (при том, что человеческое измерение стоит уже впереди военно-политического). Однако отмечается, что экономическая свобода, социальная справедливость и ответственность за сохранение окружающей среды являются непреложными условиями для процветания. При этом подчеркивается, что экономическому измерению в ОБСЕ будет уделяться надлежащее внимание, поскольку оно рассматривается как элемент раннего предупреждения и предотвращения конфликтов. В Хартии европейской безопасности отмечается, что ОБСЕ сосредоточится на тех вопросах, где в наибольшей степени она может проявить свою компетентность (например, там, где деятельность организации в области человеческого измерения приводит к значительным экономическим последствиям). Одновременно, координируя свою работу с другими международными организациями, ОБСЕ стремится избегать дублирования или подмены действий, которые с большей эффективностью могли быть предприняты другими организациями.

В 2003 г. на прошедшей в Маастрихте одиннадцатой встрече Совета министров ОБСЕ была принята Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке, которая стала важной вехой в осмыслении роли экономической безопасности в регионе. В документе была подчеркнута взаимосвязь всех измерений безопасности. При этом при описании угроз безопасности и стабильности социально-экономические и экологические факторы часто упоминаются раньше негативных последствий, которые несет в себе недостаток открытости и транспарентности в военно-политических вопросах. Реакция ОБСЕ на экономические и экологические вызовы была определена в специальном Документе-стратегии ОБСЕ в области экономического и экологического измерения – Маастрихтской стратегии (подробнее см. следующий параграф брошюры)⁹. Было заявлено, что роль ОБСЕ можно укрепить за счет расширения диалога между государствами-участниками по экономическим и экологическим проблемам. Сама организация в рамках данного измерения безопасности планировала повышать свой

⁸ См.: Хартия европейской безопасности. // ОБСЕ. Стамбульский документ 1999 года.

⁹ См.: Документ-стратегия ОБСЕ в области экономического и экологического измерения. – Маастрихт, 2003 (Одиннадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

потенциал как в области предоставления консультационной и иной помощи, так и в плане мобилизации и создания условий для задействования экспертов и ресурсов других международных организаций.

Вместе с тем именно с 2003 г. в яркой форме стали проявляться конфликты между Россией и некоторыми другими постсоветскими государствами и большинством других стран-участниц ОБСЕ. В частности, перестали приниматься министерские политические декларации. Российские обвинения ОБСЕ в «практике двойных стандартов», необъективные заявления Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и другие проявления конфликта практически не имели отношения к экономическим вопросам, однако в принципе подорвали авторитет ОБСЕ, деятельность которой получила крен в сторону проблематики человеческого измерения.

В результате в последние годы организация приняла лишь несколько документов, способствующих прогрессу в экономическом и экологическом измерении. Например, в 2006 г. принято решение Совета министров ОБСЕ о диалоге по энергетической безопасности¹⁰. Еще одно решение 2006 г. касалось будущего диалога по транспорту. Оно опиралось на содержание Документа-стратегии ОБСЕ в области экономического и экологического измерения и результаты работы очередного ежегодного экономического форума¹¹. В частности, была признана чрезвычайная важность обеспечения безопасности транспортных сетей и развития транспорта для углубления регионального экономического сотрудничества и укрепления стабильности, а также отмечена решающая роль транспорта в интенсификации торговли и дальнейшем экономическом развитии в регионе ОБСЕ. Среди затронутых проблем можно выделить гармонизацию контроля грузов на границах, осуществление проектов трансевропейских и евроазиатских магистралей, повышение транзитного потенциала не имеющих выхода к морю развивающихся стран, пресечение нелегальной транспортировки опасных грузов, уменьшение отрицательного воздействия транспортной деятельности на окружающую среду.

В 2007 г. в развитие Документа-стратегии ОБСЕ в области экономического и экологического измерения была принята Мадридская декларация об окружающей среде и безопасности. В определенной мере этот документ поднял значение экологических проблем в рамках экономико-экологического измерения безопасности, подтвердил роль сотрудничества в вопросах окружающей среды и укрепления системы раннего оповещения как полезных инструментов в деле ослабления напряженности, предотвращения конфликтов, укрепления взаимного доверия и углубления добрососедских отношений. В Мадридской декларации впервые в документах ОБСЕ одной из важных угроз названа «климатическая» миграция: «Деградация окружающей среды, включая стихийные бедствия и техногенные катастрофы, так и их возможные последствия в виде усиления миграционных потоков, может приобрести характер потенциального дополнительного фактора, порождающего конфликты. Изменение климата может придать новые масштабы этим экологическим вызовам»¹². Кроме того, были

¹⁰ См.: Решение №12/06. Диалог по энергетической безопасности в ОБСЕ. – Брюссель, 2006 (Четырнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

¹¹ См.: Решение №11/06. Будущий диалог по транспорту в ОБСЕ. – Брюссель, 2006 (Четырнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

¹² См.: Мадридская декларация об окружающей среде и безопасности. – Мадрид, 2007 (Пятнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

отмечены такие традиционные направления усилий всех европейских стран, как уменьшение выбросов углерода в атмосферу, добросовестное природопользование (в частности, путем укрепления практики устойчивого использования воды, почв, лесов и биологического разнообразия). Отдельно упомянута работа по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, а также угрозы для окружающей среды, исходящие от запасов обычных боеприпасов.

В рамках закрепления достижений экономико-экологических форумов ОБСЕ продолжилось принятие отдельных решений Совета министров. В 2007 г. оно было посвящено водопользованию¹³. Через год аналогичное решение касалось сотрудничества на морских и внутренних водных путях¹⁴. Среди отдельных проблем безопасности, в частности, были выделены загрязнение моря нефтепродуктами, перенос инвазивных видов с балластной водой и др.

В 2009 г. документом ОБСЕ, опирающимся на результаты очередного экономико-экологического форума, стало решение, посвященное управлению миграционными процессами¹⁵. В нем говорится о необходимости уделять особое внимание устранению первопричин миграции, поощряя, однако, развитие эффективных систем законной миграции (например, маятниковой миграции и других форм добровольных программ содействия мобильности трудовых ресурсов). Было принято также очередное решение, посвященное энергетической безопасности. В нем отмечена растущая энергетическая взаимозависимость между производящими, потребляющими и транзитными странами, что требует основанного на сотрудничестве диалога с целью повышения транспарентности, надежности и взаимодействия в области энергетики и укрепления возможности международного сообщества предотвращать и урегулировать связанные с энергетикой разногласия¹⁶.

Наконец, в 2009 г. было принято специальное решение о будущей направленности экономико-экологического измерения. В этом документе рекомендуется проводить регулярный обзор прогресса, достигнутого в осуществлении Маастрихтской стратегии ОБСЕ в области экономического и экологического измерения.

2.2. Документ-стратегия ОБСЕ в области экономического и экологического измерения

К настоящему времени 15-страничная Маастрихтская стратегия 2003 г. является наиболее содержательным документом ОБСЕ в области экономического и экологического измерения. Решение о ее разработке было принято в 2002 г. на встрече Совета министров ОБСЕ в Порту. Документ-стратегия содержит перечень вызовов и угроз в области экономического и экологического измерения, которые сохраняются или даже усиливаются, несмотря на общий прогресс в деле обеспечения устойчивого развития, повышения жизненного уровня, улучшения

¹³ См.: Решение №7/07. Последующие меры по итогам 15-й встречи экономико-экологического форума: водопользование. – Мадрид, 2007 (Пятнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

¹⁴ См.: Решение №9/08. Дальнейшие шаги по итогам 16-й встречи экономико-экологического форума: по вопросам сотрудничества на морских и внутренних водных путях. – Хельсинки, 2008 (Шестнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

¹⁵ См.: Решение №5/09. Управление миграционными процессами. – Афины, 2009 (Семнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

¹⁶ См.: Решение №6/09. Укрепление диалога и сотрудничества в области энергетической безопасности в регионе ОБСЕ. – Афины, 2009 (Семнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

качества жизни, эффективного использования экономических ресурсов и защиты окружающей среды в Европе по сравнению с 1980-ми годами.

В Маастрихтской стратегии прежде всего отмечается, что глобализация, либерализация и перемены в научно-технической области, хотя и открывают новые возможности для торговли, роста и развития, однако в некоторых случаях ведут к углублению экономического неравенства между государствами, а также внутри них. При этом повышение открытости национальной экономики сопряжено с ее большей подверженностью воздействию внешнеэкономических потрясений и финансовых неурядиц. Кроме того, признается, что далеко не все постсоциалистические государства завершили сложный процесс перехода к рыночной экономике и интеграции в мировую экономическую систему. При этом под вопросом оказывается их участие в мировом хозяйстве на принципах равноправия и эффективности, что создает дополнительные угрозы безопасности. В Документе-стратегии также указывается на то, что углубление социально-экономического неравенства, отсутствие верховенства закона, слабость управления, коррупция, массовая нищета и высокий уровень безработицы усугубляют в Европе такие глобальные угрозы, как терроризм, агрессивный экстремизм, транснациональная организованная преступность. Создается благодатная почва и для противоправной экономической деятельности, включая отмывание денег, разного рода незаконный оборот и нелегальную миграцию. Наконец, в Маастрихтской стратегии отмечаются экологические угрозы, оказывающие серьезное воздействие на здоровье населения, благосостояние, стабильность и безопасность стран региона. При этом негативные внешние последствия загрязнения окружающей среды могут создавать напряженность в отношениях между странами. Завершается раздел подчеркиванием важности проблем управления (в особенности неэффективности институтов и слабости гражданского общества, отсутствия транспарентности и подотчетности в государственном и частном секторах, неадекватности применения правовых норм и др.), которые лишают государства возможности обеспечить экономическое, социальное и экологическое развитие и эффективно противостоять вызовам и угрозам безопасности и стабильности¹⁷.

В качестве основной реакции стран ОБСЕ на имеющиеся вызовы и угрозы в Маастрихтской стратегии называется дальнейшее развитие сотрудничества между странами, а также меры и политика, нацеленные на повышение качества управления на всех уровнях, обеспечение устойчивого развития во всех его аспектах и защиту окружающей среды. Основными направлениями сотрудничества признаются:

- интеграция в мировую экономику (включая ее институциональную систему – прежде всего путем вступления в ВТО);
- региональная и субрегиональная экономическая интеграция;
- создание в регионе открытых интегрированных рынков, функционирующих на основе совместимых или унифицированных правил, при продолжении снижения тарифов и постепенной ликвидации нетарифных барьеров в торговле;
- развитие прочной мировой финансовой архитектуры;

¹⁷ См.: Документ-стратегия ОБСЕ в области экономического и экологического измерения. – Маастрихт, 2003 (Одиннадцатая встреча Совета министров ОБСЕ).

- поддержание энергетической безопасности путем предсказуемого, экономически приемлемого, базирующегося на здоровых коммерческих принципах и не наносящего ущерба окружающей среде энергоснабжения (в том числе на базе новых и возобновляемых источников энергии);
- совершенствование климата для привлечения инвестиций в развитие промышленности и инфраструктуры;
- развитие эффективных и интегрированных транспортных сетей с надлежащим уровнем безопасности.

Особое внимание в Маастрихтской стратегии обращается на утверждение надлежащего управления. В документе подчеркивается, что крепкие институты и качественное государственное и корпоративное управление способствуют привлечению инвесторов и тем самым позволяют государствам сократить масштабы нищеты и неравенства, повысить социальную сплоченность, расширить возможности для всех и сберечь окружающую среду, в целом способствуя процветанию, стабильности и безопасности. При этом воздействие на государственное управление подразделяется на ряд составляющих – содействие транспарентности и борьба с коррупцией, совершенствование управления государственными ресурсами, формирование благоприятного делового климата, поддержка малых и средних предприятий. Отдельно упоминается развитие людских ресурсов, укрепление социального партнерства и сплоченности.

Завершается раздел, посвященный реакции стран ОБСЕ, декларацией о приверженности этой организации достижению устойчивого развития и защите окружающей среды, готовности сотрудничать с другими международными организациями. Далее в Документе-стратегии прописаны определенные шаги по повышению активности ОБСЕ в сфере экономической и экологической безопасности в регионе.

2.3. Эволюция тематики ежегодных экономических форумов ОБСЕ

Деятельность ОБСЕ в области экономического и экологического измерения уже почти два десятилетия фокусируется в работе ежегодного экономического форума (с 2007 г. – экономико-экологического). В соответствии с Маастрихтской стратегией эффективность этого мероприятия была повышена путем обеспечения большей направленности его тематики на вопросы, представляющие наибольший интерес для всех государств-участников. Кроме того, произошло улучшение подготовки и действенности процедуры обеспечения дальнейших шагов после проведения дискуссии на экономическом форуме ОБСЕ (важным механизмом для этого служит подкомитет Постоянного совета по экономике и окружающей среде).

В основном все форумы проходили в Праге, хотя теперь мероприятие состоит из двух частей, а каждую встречу принимает новый город. К настоящему времени прошло уже 18 экономических (экономико-экологических) форумов ОБСЕ¹⁸:

1. Процесс перехода к демократической рыночной экономике (1993).
2. Процесс перехода к демократической рыночной экономике (1994).

¹⁸ См.: Economic and Environmental Forum – сайт ОБСЕ (<http://www.osce.org>).

3. Региональное, субрегиональное и трансграничное сотрудничество, поощрение торговли, инвестиций и развития инфраструктуры (1995).
4. Экономические аспекты безопасности и роль ОБСЕ (1996).
5. Рыночная экономика и законодательное право (1997).
6. Аспекты безопасности в сфере развития энергетики в регионе ОБСЕ (1998).
7. Аспекты безопасности в области окружающей среды (1999).
8. Экономические аспекты постконфликтного восстановления: вызовы трансформации (2000).
9. Транспарентность и надлежащее управление в экономической сфере (2001).
10. Кооперация в сфере устойчивого использования и защиты качества воды в контексте ОБСЕ (2002).
11. Торговля людьми, нелегальный оборот наркотиков, легкого и стрелкового оружия: национальное и международное экономическое воздействие (2003).
12. Новые вызовы для формирования институтов и человеческого капитала, обеспечивающих экономическое развитие и сотрудничество (2004).
13. Демографические тенденции, миграция и интеграция представителей национальных меньшинств: обеспечение безопасности и устойчивого развития в регионе ОБСЕ (2005).
14. Транспорт в регионе ОБСЕ: безопасные транспортные сети и развитие транспорта для повышения регионального экономического сотрудничества и безопасности (январь 2006 – Вена, май 2006 – Прага).
15. (экономико-экологический) Ключевые угрозы для обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития в регионе ОБСЕ: деградация земель, загрязнение почв и водопользование (январь 2007 – Вена, май 2007 – Прага).
16. (экономико-экологический) Сотрудничество в сфере морских и внутренних водных путей в регионе ОБСЕ: усиление безопасности и защита окружающей среды (январь 2008 – Вена, май 2008 – Прага).
17. (экономико-экологический) Регулирование миграций и его связь с экономической, социальной и экологической политикой в деле обеспечения стабильности и безопасности в регионе ОБСЕ (январь 2009 – Вена, май 2009 – Афины).
18. (экономико-экологический) Обеспечение надлежащего управления при пересечении границ, улучшение безопасности на наземном транспорте и содействие международному автомобильному и железнодорожному транспорту в регионе ОБСЕ (февраль 2010 – Вена, май 2010 – Прага).

В работе форума активно задействованы представители других международных организаций (ОЭСР, ЕБРР, МВФ, Совета Европы и др. – причем их число постоянно растет), бизнеса, неправительственных структур. Общее число участников составляет несколько сотен человек. Перед заседаниями форума проходят подготовительные конференции с участием экспертов разных стран. Например, перед 17-м форумом в октябре 2008 г. прошла такая конференция в Праге, а в марте

2009 г. в Тиране, перед 18-м форумом – в октябре 2009 г. в Астане, а в марте 2010 г. в Минске.

В ходе 1-го форума рассматривались ключевые элементы формирования благоприятного делового климата (при этом была отмечена сильная взаимозависимость экономических и политических факторов, а также роль прямых иностранных инвестиций как катализатора экономического развития и трансфера технологий и важность наращивания взаимной торговли). Отдельного внимания удостоились социальные аспекты перехода к рыночной экономике, а также неразрывность экономических и экологических проблем – особенно в условиях глубокого кризиса, в котором оказалось большинство постсоциалистических стран в начале 1990-х годов. В то же время было справедливо отмечено, что масштабная структурная трансформация в этих государствах открыла уникальные возможности для улучшения ситуации в экологической сфере¹⁹. Следующий ежегодный экономический форум также был посвящен экономическому развитию и постсоциалистическим реформам, которые оказывали серьезное влияние на безопасность в регионе ОБСЕ. Вместе с тем повестка обсуждаемых вопросов была расширена – например, за счет дискуссии вокруг необходимости ускоренного развития транспортной инфраструктуры, нехватка которой тормозит трансграничные связи в Европе, не позволяя преодолеть наследие блокового противостояния²⁰. Третий экономический форум, состоявшийся в 1995 г., также во многом был посвящен проблемам постсоциалистических стран. Региональное и трансграничное сотрудничество в Западной Европе и Северной Америке рассматривалось в основном с точки зрения учета их положительного опыта для стимулирования торговли, инвестиций и развития инфраструктуры. В очередной раз была подчеркнута роль транспортной инфраструктуры, облегчающей движение товаров и людей, в обеспечении мира и безопасности в Европе, что во многом было обусловлено негативными последствиями для всех балканских государств от действия экономических санкций против Союзной Республики Югославия. При этом на форуме было принято решение в последующих дискуссиях сделать больший акцент на проблемах экономической безопасности²¹.

Состоявшийся в 1996 г. 4-й экономический форум ОБСЕ стал первым, чья повестка была построена именно вокруг тематики безопасности. Дискуссия велась по двум основным направлениям – а) социальные аспекты и политические риски процессов экономической трансформации, б) усиление экономического доверия с целью обеспечения безопасности. Состоялось обсуждение экономического измерения концепции общей и всеобъемлющей безопасности, при котором в сложном комплексе рассмотренных вопросов проявилось запоздалое признание высоких социальных издержек постсоциалистических реформ, создающих угрозу экономической безопасности. Была отмечена необходимость ясных, предсказуемых и эффективных правовых рамок при наличии работоспособных независимых судов, указано на важность сбалансированной экономической структуры, препятствующей значительным социальным контрастам в обществе, и вовлеченность всех социальных групп в общественное развитие. Кроме того, в качестве дополнительных экономических аспектов, влияющих на безопасность, названы макроэкономическая стабильность (в том числе потребность в неинфляционной политике), поддержание

¹⁹ См.: OSCE. Chairman's Summary of the First Meeting of the Economic Forum.

²⁰ См.: OSCE. Chairman's Summary of the Second Meeting of the Economic Forum.

²¹ См.: OSCE. Chairman's Summary of the Third Meeting of the Economic Forum.

высокого уровня занятости населения, недискриминационный доступ к ресурсам, источникам энергии, рынкам и инфраструктуре, а также обеспечивающие устойчивое развитие экологические требования. Отдельно была отмечена экономическая дискриминация национальных меньшинств²².

Будучи полностью посвященным аспектам безопасности, присущим экономическому законодательству, 5-й экономический форум не обеспечил какого-то значительного концептуального прогресса в области экономической безопасности. Было отмечено, что эффективное и прозрачное законодательство содействует решению двух проблем – сдерживает организованную преступность и препятствует взяточничеству и другим формам коррупции²³.

Зато следующий 6-й форум, прошедший в 1998 г., внес существенный вклад в развитие широких дискуссий в Европе об энергетической безопасности. При этом энергетическая тематика рассматривалась с позиций и экономического развития, и законодательства, и инфраструктуры, и инвестиций, и экологии. Был отмечен рост взаимозависимости в мировой экономике по мере глобализации энергетических рынков на фоне их либерализации и роста конкуренции между ведущими поставщиками. В качестве аспектов безопасности были названы диверсификация поставщиков и рынков сбыта, свобода торговли и транзита в сфере энергетики (включая надежность транспортной инфраструктуры), повышение энергоэффективности и экологических стандартов (как по выбросам углерода, так и по обеспечению безопасности атомной энергетики)²⁴.

Седьмой экономический форум ОБСЕ примечателен тем, что экологические вопросы стали рассматриваться не как «довесок» к экономике, а как важный аспект большинства проблем экономического измерения безопасности. В этом отношении показательны названия трех рабочих групп форума:

- «Энергетика и окружающая среда: безопасность и значение устойчивого энергетического развития; институциональные и законодательные основы, включая применение международных конвенций и инструментов»,
- «Аспекты безопасности, связанные с общими водными ресурсами и региональным сотрудничеством, с учетом различий в институциональных и законодательных основах, включая применение международных конвенций и инструментов»,
- «Участие общества: роль гражданского общества, неправительственных организаций и делового сообщества в достижении устойчивого развития; роль ОБСЕ».

Кроме того, на 7-м форуме состоялось обсуждение самого понятия экологической безопасности²⁵.

Хотя с каждым годом экономические форумы ОБСЕ становились все более представительными, а их результаты все чаще получали отражение в документах организации, с точки зрения развития подходов к проблемам экономической безопасности в Европе в 2000-е годы речь может идти в основном об уточнении и

²² См.: OSCE. Fourth Meeting of the Economic Forum. Prague, 27-29 March 1996. Summary.

²³ См.: OSCE. Fifth Meeting of the Economic Forum. Prague, 11-13 June 1997. Summary.

²⁴ См.: OSCE. Sixth Meeting of the Economic Forum. Prague, 1-5 June 1998. Summary.

²⁵ См.: OSCE. Seventh Meeting of the Economic Forum. Prague, 25-28 May 1999. Summary.

дополнении ранее заявленных идей. Например, 8-й форум подтвердил взаимосвязь всех измерений безопасности, а также отметил важность надлежащего управления и прозрачности (пожалуй, новым является лишь уточнение по поводу того, что нехватка информации сама по себе обостряет проблемы безопасности)²⁶. Состоявшийся в 2001 г. 9-й форум подтвердил угрозу для безопасности со стороны ненадлежащего управления и слабых институтов. Правда, было отмечено, что проблема существования порочного круга плохих институтов усиливается негативным воздействием внешних шоков – иначе говоря, меры стран по обеспечению экономической безопасности должны быть направлены как на искоренение внутренних недостатков (борьбу с уклонением от уплаты налогов, нарушениями трудового законодательства и т.д.), так и на совершенствование внешнеэкономической политики²⁷.

Юбилейный 10-й форум был почти целиком посвящен проблемам безопасности, связанным с водопользованием, которые обсуждались и в 1990-е годы. По сути, такая повестка дня отвечала запросам центральноазиатских стран-участниц ОБСЕ, а единственным концептуальным новшеством было признание того, что решение водных проблем заставляет пересмотреть традиционные взгляды на территориальный суверенитет государств. Правда, в качестве реакции на события 11 сентября 2001 г. была поднята проблема финансирования терроризма²⁸.

Содержание 11-го форума в очередной раз подчеркнуло взаимосвязь всех измерений безопасности, подняв для обсуждения проблемы торговли людьми, нелегального оборота наркотиков, незаконной торговли легким и стрелковым оружием²⁹. Следующий 12-й форум в значительной степени прошел под знаком расширения ЕС на Восток. При этом сохранение огромных пространств региона ОБСЕ на низком уровне экономического развития заставило еще раз обратиться к тезису о том, что без экономического благополучия не может быть и безопасности. Вместе с тем при обсуждении важного для хозяйственного роста процесса наращивания человеческого капитала была отмечена необходимость сохранения баланса между национальным регулированием образовательных систем и поощрением мобильности учащихся и преподавательских кадров (в рамках таких интеграционных проектов, как Болонский процесс и др.)³⁰.

Следует заметить, что состоявшийся в 2005 г. 13-й форум, как и 17-й форум спустя четыре года, были посвящены, по сути, одной теме – миграциям. Уже на 13-м форуме рассматривался широкий спектр проблем – улучшение экономических условий в странах массовой эмиграции, связь миграций с экологической ситуацией, создание адекватных условий для легальных мигрантов (включая интеграцию в принимающее их общество), проблемы неформального сектора, особый случай национальных меньшинств. В этой связи столь быстрый возврат к той же теме дискуссий в 2009 г. (пусть и в обновленном формате экономико-экологического

²⁶ См.: OSCE. Eighth Meeting of the Economic Forum. Prague, 11-14 April 2000. Summary.

²⁷ См.: OSCE. Ninth Meeting of the Economic Forum. Prague, 15-18 May 2001. Summary.

²⁸ См.: OSCE. Tenth Meeting of the Economic Forum. Prague, 28-31 May 2002. Summary.

²⁹ См.: OSCE. Eleventh Meeting of the Economic Forum. Prague, 20-23 May 2003. Summary.

³⁰ См.: OSCE. Twelfth Meeting of the Economic Forum. Prague, 31 May – 4 June 2004. Summary.

форума) во многом обусловлен вызовами, связанными с нынешним глобальным финансово-экономическим кризисом³¹.

Прошедший в 2007 г. 15-й форум ОБСЕ стал первым экономико-экологическим и уже в силу этого продемонстрировал наибольший содержательный вклад в развитие подходов к экономической безопасности за последние годы. На первом плане оказались деградация земель и загрязнение почв, социальные аспекты этих явлений, в том числе имеющие очевидные последствия для безопасности (например, при стимулировании миграций)³². Однако принятое по результатам работы форума решение Совета министров ОБСЕ касалось второстепенного для имевших место дискуссий вопроса водопользования (см. параграф 2.1. брошюры).

Следующий 16-й форум также рассматривал относительно новую тему безопасности морских и внутренних водных путей, который позволил ОБСЕ принять очередной документ (также см. параграф 2.1). При этом проблема водного транспорта рассматривалась с точки зрения двух аспектов безопасности – собственно организации безопасной навигации и вопросов трансграничных передвижений транспортных средств. Особое внимание было уделено проблемам государств, не имеющих выхода к морю³³.

«Парными» стали также последний сугубо экономический 14-й и состоявшийся в этом году 18-й экономико-экологический форумы, на которых рассматривались аспекты безопасности, связанные с транспортом³⁴. На сессиях 18-го форума среди прочих вопросов обсуждались увеличение эффективности международного железнодорожного транспорта в условиях мирового экономического кризиса; надлежащее управление на таможне как инструмент стимулирования транспорта и торговли, а также повышения безопасности; безопасность развивающегося трансграничного транспортного сообщения; развитие эффективного и безопасного евроазиатского транзита и др.

В 2011 г. 19-й экономико-экологический форум ОБСЕ планируется посвятить проблемам энергетической безопасности. Среди ключевых вопросов дискуссии предполагается поднять проблемы диверсификации энергетического баланса европейских стран, повышения эффективности использования энергии в производстве и быту, развития производства электроэнергии на основе новых источников.

³¹ См.: OSCE. Thirteenth Meeting of the Economic Forum. Prague, 23-27 May 2005. Summary; The 17th Meeting of the OSCE Economic and Environmental Forum. Part I. Vienna, 19-20 January 2009. Consolidated Summary.

³² См.: OSCE. Fifteenth Meeting of the Economic and Environmental Forum. Part I. Vienna, 22-23 January 2007. Summary.

³³ См.: OSCE. Sixteenth Meeting of the Economic and Environmental Forum: Part I. Vienna, 28-29 January 2008. Summary; Sixteenth Meeting of the Economic and Environmental Forum. Part II. Prague, 19-21 May 2008. Consolidated Summary.

³⁴ См.: OSCE. Fourteenth Meeting of the Economic Forum. Prague, 22-24 May 2006. Summary; Eighteenth Meeting of the Economic and Environmental Forum. Part I. Vienna, 1-2 February 2010. Consolidated Summary; Eighteenth Meeting of the Economic and Environmental Forum. Part II. Prague, 24-26 May 2010. Consolidated Summary.

3. Другие межгосударственные форматы выработки подходов к экономической безопасности в Европе

Помимо ОБСЕ существует немало иных институциональных площадок для выработки подходов к экономической безопасности в Европе. Однако наибольший интерес представляют те межгосударственные форматы, которые включают в себя все ключевые страны региона, поскольку сама суть тематики безопасности не позволяет договориться отдельной группе государств об общеевропейских подходах, насаждая их затем другим европейским странам. Достаточно вспомнить вполне объяснимую негативную реакцию ряда экспертов из стран-экспортеров углеводородов, трактовавших в качестве агрессивных планов предложения представителей стран-членов НАТО об обеспечении с помощью именно этой организации энергетической безопасности во всей Европе и Центральной Азии. Таким образом, в наибольшей мере в качестве формата выработки общеевропейской экономической безопасности подходит диалог ЕС и России – ключевой экономической интеграционной группировки в Европе с ведущим государством региона за ее пределами. Более того, ЕС стремится применять схожие подходы ко всем своим соседям, да и действия России часто определяют позицию Украины и других стран, не входящих в ЕС. В определенных сферах значима также роль Европейской экономической комиссии ООН.

3.1. Проблематика экономической безопасности в диалоге ЕС и России

Вопросы безопасности поднимались уже в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве ЕС и России, подписанном в 1994 г. и вступившем в силу в декабре 1997 г.³⁵ Хотя документ в основном посвящен экономическим вопросам, тема экономической безопасности рассматривается в стандартном для того периода поверхностном изложении. Так, в статье 19 говорится о праве государств менять свою политику (в том числе и торговую), если есть угроза безопасности, в том числе и экономической. В статье 65 затрагивается энергетическая безопасность. В частности, отмечается, что сотрудничество в области энергетики включает среди прочего улучшение качества и безопасности энергоснабжения в приемлемых с экономической и экологической точек зрения условиях. Следующая статья соглашения посвящена главным образом обеспечению безопасности ядерных объектов. При рассмотрении в статье 74 сотрудничества в социальной сфере упоминается безопасность труда. Наконец, в статье 84 речь идет о предотвращении нелегальной деятельности, в том числе имеющей экономический характер (нелегальная иммиграция, нелегальное присутствие граждан одной стороны Соглашения о партнерстве и сотрудничестве на территории другой стороны, коррупция, незаконные сделки с различными видами товаров, включая промышленные отходы, незаконный оборот наркотических и психотропных веществ).

³⁵ См.: СОГЛАШЕНИЕ О ПАРТНЕРСТВЕ И СОТРУДНИЧЕСТВЕ, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, при всех его недостатках³⁶, стало ключевой основой для дальнейшего прогресса в развитии отношений России и ЕС, в том числе в сфере обеспечения экономической безопасности. В начале 2000-х годов диалог между Россией и ЕС активизировался, причем в его основу были уже положены «дорожные карты» четырех общих пространств – экономического; свободы, безопасности и правопорядка; внешней безопасности; науки и образования, включая культурные аспекты. Вместе с тем в «дорожной карте» по общему экономическому пространству принципиальных изменений в подходах к экономической безопасности, по сравнению с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве, не прослеживается. В документ добавлено лишь несколько второстепенных тем (например, безопасность перевозок и авиационного сообщения).

В последнее время ЕС всячески продвигает идею энергетической безопасности, которая в Европе в основном обсуждается именно в формате диалога России и ЕС, тогда как ОБСЕ и другие организации уделяют этому направлению экономической безопасности все-таки второстепенное значение. Более того, прослеживается тенденция искусственного разделения при обсуждении экономического сотрудничества ЕС и России энергетической сферы и остальных отраслей. Энергетическое сотрудничество подразделяется на три составляющие: а) газовые поставки, необходимая для этого инфраструктура и экономическое партнерство в этой области (совместные предприятия, доступ на рынок); б) энергосберегающие проекты; в) проекты, сфокусированные на защите окружающей среды при производстве электроэнергии (ядерная энергетика) и добыче угля³⁷. Однако стремление ЕС снизить собственную импортную зависимость и диверсифицировать географию поставок сырья оборачивается прямой угрозой экономической безопасности России, которая может лишиться гарантированного рынка сбыта для своих углеводородов. В то же время сторонами выявлена важность увеличения разнообразия транспортных маршрутов – для повышения надежности энергосбережения путем снижения угрозы недостаточной мощности и связанных с этим последствий при возникновении такой ситуации на каком-либо участке сети.

Набор тем для обсуждения в рамках диалога России и ЕС по вопросам энергетической безопасности в основном был обозначен еще в самом начале 2000-х годов. Сейчас происходит лишь смена акцентов в дискуссии, о чем свидетельствует содержание ежегодных обобщающих докладов по актуальным вопросам двустороннего энергодиалога. Например, если в самом начале 2000-х годов ключевыми были технические аспекты (надежность энергетических систем понималась как экологическая безопасность трубопроводов, наличие альтернативных маршрутов транспортировки газа в случае аварий и т.п.) помощь России в модернизации электроэнергетики³⁸, то в середине десятилетия обсуждаемые вопросы стали более комплексными и перешли в политическую плоскость (обеспечение транзита, взаимный доступ инвесторов к активам по добыче и сбыту углеводородного сырья и другие подобные вопросы, включая разработку соответствующей правовой базы). Хотя, конечно, такая тенденция обусловлена и

³⁶ Подробнее см., например: *Борко Ю.* Европейскому Союзу и России необходимо Соглашение о стратегическом партнерстве. – М.: Пробел-2000, 2004.

³⁷ См.: Официальный сайт Европейской комиссии (<http://ec.europa.eu>).

³⁸ См.: Второй обобщающий доклад по энергодиалогу Россия-ЕС. Май 2001 г. Представлен Заместителем Председателя Правительства РФ Виктором Христенко и Генеральным директором Европейской Комиссии Франсуа Ламуре.

успешным решением некоторых ранее существовавших технических проблем, представлявших угрозу безопасности. Например, в 2002 г. было согласовано, а в 2003 г. представлено техническое содействие по линии ТАСИС для регулярной оценки потребностей в восстановлении и инвестициях для повышения безопасности и эффективности экспортных углеводородных сетей. Налажена идентификация на ранних стадиях утечек газа, а также опасных или не соответствующих эксплуатации газотранспортных инфраструктур.

К концу десятилетия из-за пробуксовки диалога России и ЕС по многим направлениям на первый план вышли некоторые ранее второстепенные темы, имеющие, тем не менее, важное значение для России. Так, можно выделить дискуссии по объединению электрических систем СНГ и ЕС и сотрудничество в сфере атомной энергетики (хотя возможность поставок Россией электроэнергии в ЕС, равно как и торговля ядерными материалами остро дискутировалась еще в 2002 г.). Среди прочего, стороны поддержали сотрудничество российских и европейских нефтегазовых компаний по реализации таких совместных проектов, ориентированных на повышение энергетической безопасности Европы и обеспечивающих надежность спроса для России, как дальнейшая разработка Штокмановского газового месторождения, продолжение сооружения нефтепровода «Бургас-Александропулос», реализация проекта «Северный поток» и др.³⁹ В ряду иных вопросов, связанных с энергетической безопасностью, можно выделить постоянно обсуждаемые сокращение выбросов парниковых газов и общее повышение энергоэффективности экономики.

При этом имеются темы, которые перестали быть в центре обсуждения проблем экономической безопасности, хотя им уделялось значительное внимание в диалоге России и ЕС в 2003-2004 гг. Прежде всего можно назвать обеспечение морской безопасности при транспортировке нефти. В тот период отмечалось, что необходимо обеспечить максимально возможный уровень экологической безопасности транспортировки сырой нефти и нефтепродуктов. При этом важно иметь в виду не только трубопроводные сети для транспортировки, но и инфраструктуру и погрузочно-разгрузочное оборудование на нефтяных терминалах, а также устойчивость морских танкеров к внешним воздействиям, которые часто эксплуатируются в сложных климатических условиях⁴⁰. Не исключено, что недавняя катастрофа в Мексиканском заливе на платформе «Бритиш Петролеум» вновь вернет эту тему в повестку дня диалога России и ЕС..

3.2. Роль Европейской экономической комиссии ООН

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) была создана в 1947 г. Она является одной из региональных комиссий ООН и подотчетна Экономическому и социальному совету ООН. В работе ЕЭК ООН принимают участие 56 государств, включая США, Канаду и страны Центральной

³⁹ См.: Десятый обобщающий доклад по энергодиалогу Россия-ЕС. Ноябрь 2009 г. Представлен Министром энергетики РФ Сергеем Шматко и Комиссаром Европейской Комиссии по вопросам энергетики Андрисом Пиебалгсом.

⁴⁰ См.: Четвертый обобщающий доклад по энергодиалогу Россия-ЕС. Ноябрь 2003 г. Представлен Заместителем Председателя Правительства РФ Виктором Христенко и Генеральным директором Европейской Комиссии Франсуа Ламуре.

Азии⁴¹. В состав комиссии входят несколько комитетов – по защите окружающей среды, по энергетике, по экономической кооперации и интеграции, по торговле и др. Европейская экономическая комиссия ООН – совещательно-консультативный орган с весьма ограниченным бюджетом. Схожих выводов по его деятельности как в случае с ОБСЕ и ЕС сделать нельзя: нормативно-правовая база (в первую очередь конвенции) не входит в его полномочия. К тому же конвенции общие для всех подписавших их стран любого региона, а не для всех европейских государств. Среди значимых конвенций последнего времени можно отметить, в частности, Орхусскую конвенцию 1998 г. Она нацелена на защиту прав человека на благоприятную окружающую среду для его здоровья и благосостояния, на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Более того, вопросы экономической безопасности в рамках ООН в той или иной мере затрагиваются целым рядом организаций, так что речь идет скорее о взаимодействии различных институтов в системе ООН, чем о выработке каких-то особых подходов в рамках Европейской экономической комиссии. Фактически анализ документов ЕЭК ООН – это анализ чужой аналитики, а не первоисточников, которые оказывают однозначное влияние на международные отношения. Тем не менее, с учетом авторитета Организации Объединенных Наций именно на ЕЭК ООН часто ссылается в своих документах ОБСЕ.

Комплексно проблема безопасности в экономико-экологическом измерении в ЕЭК ООН не рассматривается. Энергетической безопасностью в ЕЭК ООН занимается комитет по энергетике. Его деятельность состоит в проведении конференций и участии в конференциях других организаций по данной тематике, а также в подготовке публикаций по теме. Безопасность также затрагивается в работе комитета по транспорту (условия транспортировки радиоактивных и иных отходов), комитета по защите окружающей среды и др. Темы экономической безопасности как таковой нет у комитета по экономической кооперации и интеграции. Хотя отдельные документы все-таки имеются, однако в основном прослеживается синхронизация с работой ОБСЕ – ярким примером служит доклад ЕЭК ООН к 11-му экономическому форуму ОБСЕ⁴².

В этом документе ЕЭК ООН, приуроченном к принятию Маастрихтской стратегии ОБСЕ, обосновывается необходимость смещения акцента в глобализирующемся мире на экономику, которая стала ключевой причиной внутригосударственных и межгосударственных конфликтов. Предотвращение конфликтов находится в русле выработки такой политики, которая гарантировала бы основные права и свободы индивида, не препятствовала, а способствовала экономической деятельности. Особое внимание, согласно документу, следует уделять растущим экономическим диспаритетам между регионами и странами, а также качеству государственного управления. Предотвращение конфликтов находится, таким образом, в плоскости наличия легитимного правительства, пришедшего к власти демократическим путем, обеспечения верховенства закона и наличия институтов, делающих экономическую политику эффективной, а также эффективного производства и честного распределения экономических ресурсов среди населения. Документ поделен на три

⁴¹ См.: Официальный сайт ЕЭК ООН (<http://www.unece.org>).

⁴² См.: *New Threats to Security in the Economic, Social and Environmental Dimensions. A UNECE Report. Eleventh OSCE Economic Forum, Prague, May 23-25, 2003.*

части – в нем рассматриваются аспекты экономической безопасности и защиты окружающей среды главным образом в связи с переходом к рыночной экономике, оценивается реализация решений по надлежащему управлению со стороны государств-членов ОБСЕ и представляются возможные ответы на новые вызовы безопасности. Уточняя определение безопасности в современных условиях, документ ЕЭК ООН декларирует ее многоаспектный характер и отход на второй план тематики военно-политического измерения, однако в целом наблюдается совпадение с документами ОБСЕ – за исключением главным образом отсутствия понятия «всеобъемлющей безопасности» и акцента на человеческое измерение тематики безопасности.

Европейская экономическая комиссия ООН представляет раз в год отчет о проделанной работе, но после 2007 г. он был выпущен лишь в 2009 г. В отчете центральное место занимает информация о сессии комиссии. В отчете 2009 г. излагаются проблемы, обсуждавшиеся на 63-й сессии Комиссии (30.03.2009 – 01.04.2009). На этой сессии ракурс безопасности на экономические и экологические проблемы отсутствовал. Устойчивое экономическое развитие не трактовалось как залог и гарантия безопасности, хотя тема безопасности и затрагивалась: обсуждались безопасность и надежность транспортировки энергоресурсов, безопасность поставок, улучшение инфраструктуры. Аналогичная ситуация и с экологической тематикой⁴³.

Выпущенные ЕЭК ООН заключения, обзоры и другие документы показывают, что интерес к рассмотрению экономических и экологических аспектов с точки зрения безопасности есть, но он не превалирует (как это происходит в ОБСЕ). Из многочисленных изданий, вышедших в период с 2007 г. по 2009 г., лишь в трех затрагиваются проблемы экономической или экологической безопасности⁴⁴. Несмотря на наличие публикаций, в которых рассматривается тема экономической и экологической безопасности, данная тематика не является центральной для ЕЭК ООН. Содержательно деятельность Европейской экономической комиссии совпадает с тем, что, по мнению ОБСЕ, следовало бы предпринимать для ликвидации возможных угроз, но при этом во главу угла ставятся исключительно экономические цели. Однако в отличие от ОБСЕ в своей деятельности ЕЭК ООН концентрируется на экономическом развитии вообще (и обеспечении устойчивой экологии), не проводя при этом грани, когда экономические и экологические проблемы становятся проблемами безопасности.

Усиливающаяся взаимозависимость в глобализирующемся мире с растущим числом игроков на мировой арене (государства, ТНК и различного рода организации) заставляет пересматривать, казалось бы, устоявшиеся понятия. «Экономическая безопасность» перестала быть исключительно внутригосударственным вопросом и превратилась отчасти в фактор, способствующий разжиганию или, наоборот, прекращению военно-политических конфликтов и (де)стабилизирующий ситуацию в регионе. Возрастающая роль экономического измерения в политических вопросах

⁴³ См. сайт ЕЭК ООН (http://www.unece.org/commission/2009/ANNUAL_REPORT_2009_E.pdf).

⁴⁴ См.: Putting Economic Governance at the Heart of Peacebuilding (2009); Investing in Energy Security Risk Mitigation Strategic Alliances between National and International Energy Companies Offer the Key (2008); Emerging Global Energy Security Risks (2007).

(экономический империализм) приводит к изменению методов решения проблем: от реактивных к превентивным. Однако несмотря на всю очевидность (и правильность) данного подхода, методологическая база (это хорошо видно на примере практической деятельности ОБСЕ) нуждается в более четкой разработке, что вряд ли можно ожидать в обозримом будущем: фундаментом для разработки эффективной методики являются ответы на нелицеприятные вопросы об устойчивости контрастов в уровне экономического благосостояния разных стран.

О Евроатлантической инициативе в области безопасности

Проект Евроатлантическая инициатива в области безопасности (Euro-Atlantic Security Initiative – EASI) нацелен на разработку предложений по новой архитектуре безопасности на евроатлантическом пространстве.

Проект EASI инициирован Фондом Карнеги за Международный мир и реализуется группой видных политиков и экспертов из России, США и Европы. Сопредседатели Комиссии EASI: от США – бывший сенатор Сэм Нанн, от Европы – бывший заместитель министра иностранных дел ФРГ Вольфганг Ишингер, от России – бывший министр иностранных дел Игорь Иванов.

Основным партнером EASI в России является ИМЭМО РАН. Все участники проекта видят решение проблем не через призму отношений Россия-Запад, но в контексте общих угроз безопасности. Такой подход позволяет более эффективно продвигать российское видение общеевропейской безопасности.

Проект EASI и активное участие в нем российской стороны были признаны целесообразной инициативой и поддержан Президентом РФ и МИД РФ.