



РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Т. 4 · № 1 · ЯНВАРЬ – ФЕВРАЛЬ · 2006

Содержание

Война и глобальный мир *Фёдор Лукьянов* 5

Война миров?

Последний суверен на распутье *Збигнев Бжезинский* 8

Основная проблема нашего времени – это не мировой терроризм. Гораздо опаснее всеобщее ожесточение, связанное с повсеместным пробуждением политической активности, которая носит массовый и радикальный характер.

Внешняя политика Ирана: между историей и религией 27

Махди Санаи

Источником конфликтов и разногласий являются попытки некоторых держав добиться мирового господства. Если разнообразные ценности и существующие полюса влияния получат всеобщее признание, не будет и повода для столкновения цивилизаций.

Диктат некомпетентности *Константин Косачев* 32

В условиях глобальной нестабильности Россия могла бы стать локомотивом трансатлантической интеграции, забуксовавшей в отсутствие общего противника. Но многие на Западе предпочитают консолидацию «против» Российского государства, поскольку по привычке видят в нем врага.

Кто будет контролировать Интернет *Кеннет Нил Кукьер* 39

Правительства разных стран хотят, чтобы контроль над Интернетом, находящийся в руках американских неправительственных организаций, был передан международным институтам. Вашингтон отвечает новой версией доктрины Монро, создавая предпосылки для дальнейшего противостояния.

Милости от природы

- Гарантировать энергетическую безопасность** *Дэниел Ергин* 50
 Институты и политика, утвердившиеся после арабского нефтяного эмбарго 1973 года, более не способны удовлетворять потребности производителей и потребителей энергии. Определение понятия «энергетическая безопасность» следует расширить таким образом, чтобы мы могли встретить вызовы глобализованного мира.
- Единство и борьба сырьевых противоположностей** 69
Александр Арбатов, Мария Белова
 России, примеряющей на себя роль мировой энергетической сверхдержавы, необходимо усвоить: чем менее приемлемы и более агрессивны требования поставщика, тем энергичнее и изобретательнее будет действовать потребитель, стремясь уйти от зависимости.
- Газ в Европе: есть ли альтернатива?** 85
Аскар Губайдуллин, Надя Кампанер
 Российско-украинский газовый конфликт вызвал в Европейском союзе новую волну дискуссий о надежности энергоснабжения. Основными целями политики ЕС в этой области провозглашаются конкурентоспособность, устойчивость и безопасность. Но примирить их между собой — задача чрезвычайно сложная.
- Цены на нефть и демократия** *Мохсен Массарат* 95
 Проект демократизации Ближнего Востока, если он действительно способствует торжеству народовластия, приведет к дальнейшему росту цен на нефть. Потому что причина низких цен, доминировавших на протяжении XX столетия, коренится в политике, которую диктаторские режимы проводили в интересах транснациональных монополий.
- К богатству — через собственность** *Хосе Пиньера* 105
 Эффективное использование недр стало одной из главных задач правительства Чили, которому предстояло реформировать экономику. Чтобы открыть дорогу развитию частной горнодобывающей промышленности, пришлось решать главный вопрос — о справедливой компенсации в случае экспроприации горнодобывающей концессии.

Право наций?

- «Зона КТО» и ее окрестности** *Иван Сухов* 114
 И чиновникам, ответственным за политику на Кавказе, и российской общественности предстоит осознать, что этот регион никогда не станет прежним. Современной России придется выстраивать там принципиально новую политику, потому что русским уже не суждено выступать на Кавказе в роли колониста или колонизатора, как в прежние времена.
- Земля и воля** *Сергей Маркедонов* 130
 Нынешняя элита постсоветских непризнанных государств заняла свои позиции благодаря военным успехам. На существование в «матрешечном» государстве внутри бывшей метрополии она согласится только в том случае, если получит международные гарантии сохранения завоеванных ресурсов и административных рент.

- Косово: точка или многоточие? *Павел Кандель* 141
 Большинство поборников косовской независимости упорно не желают признавать, что создаваемый прецедент будет иметь широкие международно-правовые и политические последствия. Он не может не послужить стимулом и предлогом для всех непризнанных государств добиваться аналогичного решения.

Советское наследие

- Битва за Черноморский флот *Юрий Дубинин* 154
 Урегулирование статуса Черноморского флота было одной из сложнейших проблем, доставшихся России в наследство от СССР. Когда сегодня в Киеве, используя разные предлоги, вновь ставят под вопрос межгосударственные договоренности, следует помнить о том, чего тогда стоило достичь баланса интересов.
- От желаемого к действительному *Леонид Заико* 172
 Официальные представители Белоруссии и России говорят о необычайных успехах, «как никогда, тесной» интеграции. Однако на самом деле в 2005 году стало очевидно, что в реальности идет процесс дивергенции экономик обеих стран, а Минск переориентируется на западных торговых партнеров.

Европейский выбор

- «Проблема-2007»: что дальше? *Надежда Арбатова* 182
 Окончание срока действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и Европейским союзом следует использовать для того, чтобы вывести отношения на качественно новый уровень. Целью модернизированного СПС может и должна стать ассоциация России и ЕС.
- На пути к стратегическому союзу *Тимофей Бордачёв* 192
 Согласившись на модернизацию СПС или на его замену другим документом, взятым из уже имеющейся внешнеполитической номенклатуры Еврокомиссии, Россия добровольно признает свой статус «младшего партнера», объекта инспекций и поучений.
- Корпоративное управление в России и странах ЕС: пути совершенствования *Сергей Поршаков* 204
 Бизнес-сообщество не только в России, но и во многих европейских странах еще не достигло настолько высокого уровня самоорганизации и самостоятельности, чтобы самостоятельно влиять на формирование принципов корпоративного управления.

Рецензии

- Неопределенность будущего *Владислав Иноземцев* 218
 Форум личностей *Игорь Максимов* 225
 Эпопея перелома *Анатолий Черняев* 229

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ
СОВЕТ

*Председатель
попечительского совета*
ПОТАНИН В.О.

«Интеррос»

ВАЙНШТОК С.М.
ОАО «АК «Транснефть»»

ВАРДАНЯН Р.К.
«Тройка-Диалог»

ВЕКСЕЛЬБЕРГ В.Ф.
ОАО «СУАЛ-Холдинг»

ГЕНЕРАЛОВ С.В.
*председатель совета директоров
Ассоциации по защите прав
инвесторов*

ЕВТУШЕНКОВ В.П.
АФК «Система»

КУЗЫК Б.Н.
«Новые программы и концепции»

КУЗЯЕВ А.Р.
«ЛУКОЙЛ Оверсиз Холдинг Лтд.»

ОКУЛОВ В.М.
ОАО «Азрофлот»

ЦВЕТКОВ Н.А.
ФК «Уралсиб»

УЧРЕДИТЕЛИ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ
ПО ВНЕШНЕЙ
И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ

РОССИЙСКИЙ СОЮЗ
ПРОМЫШЛЕННИКОВ
И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
(РАБОТОДАТЕЛЕЙ)

ОАО «РЕДАКЦИЯ ГАЗЕТЫ
«ИЗВЕСТИЯ»»

Издается АНО РИД «Глобус»

ЗАРЕГИСТРИРОВАН
в МИНИСТЕРСТВЕ РФ ПО ДЕЛАМ
ПЕЧАТИ, ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИЯ
И СРЕДСТВ МАССОВЫХ
КОММУНИКАЦИЙ
ПИ № 77-12900
от 3 июня 2002 г.

Адрес редакции:
Россия, 103873, Москва
ул. Моховая, 11, стр. 3 «В»
Тел.: (095) 980-7353
Факс: (095) 937-7611
E-mail: info@globalaffairs.ru
http://www.globalaffairs.ru

Отпечатано в ОАО «Калужская
типография стандартов»
Заказ № 305.
Общий тираж 10 000 экз.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

КАРАГАНОВ С.А. — *председатель*

АРБАТОВ А.Г.
АХТИСААРИ Маргги
(Финляндия)
БЕЛОУСОВ Л.С.
заместитель председателя
БЕРГСТЕН Фред (США)
БИЛЬДТ Карл (Швеция)
ГРИГОРЬЕВ В.В.
(в личном качестве)
ЖУКОВ А.Д.
(в личном качестве)
ЗВЕРЕВ С.А.
ИВАНОВ И.С.
(в личном качестве)
ИНОЗЕМЦЕВ В.Л.
*председатель
научно-консультативного
совета*
КАЙЗЕР Карл
(Германия)

КОЖОКИН М.М.
КОКОШИН А.А.
КОЛЬ Гельмут
(Германия)
КОМИССАР М.В.
КОПЬЕВ В.В.
КУЗЬМИНОВ Я.И.
ЛАВРОВ С.В.
(в личном качестве)
ЛИВШИЦ А.Я.
ЛУКИН В.П.
ЛУКЬЯНОВ Ф.А.
главный редактор
МАУ В.А.
МОНБРИАЛЬ Тьерри де
(Франция)
НИКОНОВ В.А.
заместитель председателя

ОВЧИНСКИЙ В.С.
ПОЗНЕР В.В.
ПРИМАКОВ Е.М.
ПРИХОДЬКО С.Э.
(в личном качестве)
РЫЖКОВ В.А.
ТЕЛЬЧИК Хорст
(Германия)
ТОРКУНОВ А.В.
УОЛЛЕС Уильям, лорд
(Великобритания)
ХАКАМАДА И.М.
ХОУГ Джеймс (США)
ШМЕЛЁВ Н.П.
ЭЛЛИСОН Грэм (США)
(Франция)
ЮРГЕНС И.Ю.
ЯСТРЖЕМБСКИЙ С.В.
(в личном качестве)

НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ

ИНОЗЕМЦЕВ В.Л.
председатель
АДАМИШИН А.Л.

БУТОРИНА О.В.
ГРИГОРЬЕВ Л.М.
ЛОМАНОВ А.В.

МИРСКИЙ Г.И.
ШКУНДИН М.З.
ЭНТИН В.Л.

ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОДДЕРЖКА

- Газеты «Время новостей», «Известия», «Московские новости», «Российская газета», «Совершенно секретно», «Труд»
- Информационные агентства «Интерфакс», РИА «Новости», «Росбалт»
- Радиостанция «Эхо Москвы»

ЮРИДИЧЕСКАЯ
ПОДДЕРЖКА

Коллегия адвокатов
«КЛИШИН И ПАРТНЕРЫ»

PR-ПОДДЕРЖКА

ЗАО «КРОС»

Главный редактор Фёдор Лукьянов

Заместители главного редактора:

Тимофей Бордачёв, Наталья Костромская (англоязычное издание)

Генеральный директор
Ирина Палехова

Автор макета
Константин Радченко

Англоязычное издание
Russia in Global Affairs

Ответственный редактор
Александр Кузяков

Верстка
Наталья Заблочките

Редактор
Ринат Якубов

*Заведомо
переводной литературы*
Любовь Рыклина

Проверка и корректура
Арнольд Кун

Стилист
Роберт Бридж

*Референт председателя
редакционного совета*
Елена Блинная

Интернет-редактор
Павел Житнюк
pavel@globalaffairs.ru

Корректор
Людмила Купченко

Ответственный секретарь
Ольга Терпиловская

Распространение
Андрей Евдокимов
тел.: (095) 937-7611
subscribe@globalaffairs.ru

Иллюстрации
Александр Бобосов

Война и глобальный мир

Фёдор Лукьянов, главный редактор

О неизбежном столкновении цивилизаций заговорили еще в середине 1990-х годов, когда эйфория по поводу победы над коммунизмом стала спадать. Искрой, от которой вспыхнул культурно-религиозный пожар, послужили, как ни странно, не войны и прочие катаклизмы последних полутора десятилетий, а вполне невинная публикация в малоизвестной европейской газете. Вдруг оказалось, что вся мировая политика увязана в тугой узел противоречий и отделить одну проблему от другой все сложнее. Стержнем этого номера «России в глобальной политике» должна была стать тема энергетической безопасности. Но в конечном итоге получился выпуск, посвященный зарождающемуся глобальному противостоянию...

Отныне планета вступила в эпоху повсеместного политического пробуждения неудовлетворенных своим положением масс, что поставило под сомнение всю архитектуру мироустройства. Об этом предупреждает **Збигнев Бжезинский**, призывая Соединенные Штаты срочно заняться укреплением их лидерских позиций. Пока кто-то будет пытаться доминировать на международной арене, навязывая свои представления и ценности народам иных культур и верований, на земле не наступит ста-

бильность, возражает ему иранский политолог **Махди Санаи**. А британец **Кеннет Нил Кукьер** напоминает о всемирной компьютерной сети, которая давно уже превратилась в арену войны цивилизаций. Между тем за кулисами большой политики продолжается схватка за то, кто будет контролировать Интернет.

Сырье всегда являлось геополитическим инструментом, а зачастую — оружием «слабых» в их попытках противостоять тем, кто сильнее. На дискриминацию со стороны великих держав, которой в течение XX столетия подвергались нефтепроизводители, жалуется немецкий ученый иранского происхождения **Мохсен Массарат**. Демократизация Ближнего Востока, если таковая произойдет, приведет к удорожанию сырья, предупреждает он. Торжество народовластия положит конец практике сделок между тираническими правительствами и транснациональными корпорациями.

На вопрос, что делать развитому миру в условиях роста его зависимости от внешних поставщиков, пытается ответить ведущий американский специалист в области энергобезопасности **Дэниел Ергин**. То, как будут разворачиваться события в данной сфере, имеет огромное значение для России, поставившей пе-

ред собой цель стать энергетической сверхдержавой. Для успешного решения такой задачи необходимо эффективно использовать национальные минеральные богатства, уверен известный чилийский экономист **Хосе Пиньера**, который делится своим богатым опытом.

Чем чреват «сырьевой» выбор для государственной политики? Об этом рассуждают **Александр Арбатов** и **Мария Белова**. А **Аскар Губайдуллин** и **Надя Кампанер** анализируют последствия газового спора между Россией и Украиной, вызвавшего беспокойство среди клиентов российского ТЭКа. Данной темы касается и депутат Госдумы РФ **Константин Косачев**, недоумевая, почему от России требуют продолжать субсидировать страны, стремящиеся выйти из-под ее опеки. Политик призывает уйти от мелочных разногласий, ведь в эпоху цивилизационного разлома Россия и Запад находятся по одну сторону баррикад.

Один из разделов специально посвящен зонам, в которых этот самый разлом наиболее очевиден — Балканам и Кавказу. Почему международное сообщество готово признать независимость края Косово, хотя происходящее там не отвечает никаким гуманитарным стандартам? По мнению **Павла Канделя**, Запад, потеряв реальный контроль над ситуацией, попросту капитулирует перед агрессивным национализмом албанцев. Разрешения косовской коллизии с нетерпением ожидают жители непризнанных государств на территории бывшего

СССР. О менталитете, свойственном населению зон «замороженных конфликтов», пишет **Сергей Маркедонов**. **Иван Сухов** анализирует, насколько события в Абхазии и Южной Осетии связаны с ситуацией в пограничных регионах юга России, где проповедники радикального ислама постепенно становятся альтернативой коррумпированным местным властям.

Ветеран отечественной дипломатии **Юрий Дубинин** вспоминает историю российско-украинских соглашений по Черноморскому флоту. Сегодня, когда Киев призывает к их пересмотру, полезно вспомнить, сколь хрупким был достигнутый тогда баланс интересов.

Наконец, еще одна тема номера — будущее отношений России и Европейского союза. **Надежда Арбатова** и **Тимофей Бордачёв** предлагают две стратегии их развития. **Сергей Поршаков** анализирует, насколько близки модели корпоративного управления в российских и европейских крупных компаниях. А белорусский экономист **Леонид Заико** доказывает, что, несмотря на риторику союзного России Минска, главным торговым партнером Белоруссии теперь уже являются страны ЕС.

В следующем номере мы отметим 60-летие фултонской речи Уинстона Черчилля, которую принято считать исходной точкой холодной войны, займемся проблемой гражданского общества и неправительственных организаций, а также обратимся к «вечной» теме Ближнего Востока.

Война миров?



Крестоносцы против сарацинов

“Пора взглянуть в глаза новой и чрезвычайно важной реальности: в мире происходит беспрецедентное по масштабу и интенсивности пробуждение политической активности, которую демагоги и религиозные фанатики используют в своих целях. Энергия возбужденных масс преодолевает границы, бросая вызов ныне существующим государствам и всей мировой иерархии”

Последний суверен на распутье *Збигнев Бжезинский*

8

Внешняя политика Ирана: между историей и религией

Махди Санаи

27

Диктат некомпетентности *Константин Косачев*

32

Кто будет контролировать Интернет *Кеннет Нил Кукьер*

39

Последний суверен на распутье

Збигнев Бжезинский

Сегодня Америка — самая суверенная страна в мире. Конечно, в наше время понятие суверенитета в значительной степени размыто из-за постоянно растущей взаимозависимости государств, и для большинства из них это скорее юридическая фикция. Даже те немногие страны, которые входят в число наиболее могущественных держав, стараются не поддаваться искушению утверждать собственную власть и независимость без оглядки на других. Безусловно, любое государство (или, вернее, его политическое руководство) может проводить самоубийственную неразумную политику. Но такая «способность» становится все более ограниченной за счет пересекающихся интересов около двухсот стран, сосуществующих ныне в политически взаимосвязанном и взаимозависимом мире.

В этом контексте военная кампания Соединенных Штатов против Ирака — как и не столь агрессивная, но не менее принципиальная позиция США по Международному уголовному суду и Киотскому протоколу — демонстрирует уникальность Америки как последнего подлинно суверенного государства. Эти и другие подобные шаги, особенно осуществленные после 11 сентября 2001 года, отражают глубокое убеждение администрации Буша в том, что для защиты своих национальных интересов США должны иметь свободу действий: могущественному Гулливеру негоже быть связанным по рукам и ногам слабыми лилипутами.

Збигнев Бжезинский — один из основателей и член совета организации «Международная амнистия» (*Amnesty International*), попечитель и советник Центра стратегических и международных исследований. Являлся помощником президента США Джимми Картера по национальной безопасности. Данная статья была опубликована в журнале *The American Interest* осенью 2005 года.

Постсентябрьская политическая риторика и стратегическая переориентация Америки сопровождаются решительным разрывом с применявшимся на протяжении пяти десятилетий двухпартийным подходом к формированию международной политики. Несмотря на открытую критику в адрес администрации Буша, внешнеполитический истеблишмент демократов в основном был настроен на молчаливое согласие с новыми стратегическими и мировоззренческими представлениями президента, так что некоторые демократические лидеры поначалу даже входили в группу поддержки. В результате большинство рецептов, предлагаемых демократами в области внешней политики, приобрели легкий «бушевский» привкус.

Сентябрьские события показали, что изменения во внешнеполитической доктрине и политике действительно были необходимы. Теперь главное – уяснить, верно ли был поставлен диагноз сразу после 11 сентября и, в частности, насколько правильно поступили Америка и весь остальной мир, сосредоточив усилия на борьбе с терроризмом. В конце концов, даже бесспорная истина о том, что Соединенные Штаты обладают абсолютным суверенитетом как последним прибежищем, все же оставляет открытым вопрос: для чего нужен США этот суверенитет? Для обеспечения государственной безопасности, как скажут многие? Но в таком случае не станут ли усилия, направленные на увековечивание уникального положения, *угрожать* государственной безопасности Америки и ее гражданской свободе?

Соединенным Штатам следует взглянуть в глаза новой и чрезвычайно важной реальности: в мире происходит беспрецедентное по масштабу и интенсивности пробуждение политической активности, в результате чего стратегия силы претерпевает изменения, столкнувшись с популистской деятельностью. Необходимость как-то реагировать на это массовое явление ставит единственную в своем роде суверенную Америку перед исторической дилеммой: определить свою глобальную роль. Мы находимся в самом начале серьезной дискуссии, разворачивающейся вокруг этой темы.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ПОСЛЕ 11 СЕНТЯБРЯ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ ТРИУМФ И СТРАТЕГИЧЕСКАЯ УЯЗВИМОСТЬ

Вплоть до террористических атак 2001 года администрация Буша вообще не имела какой-либо заслуживающей внимания внешнеполитической доктрины, и поэтому неудивительно, что с тех пор

ее курс определялся главным образом потрясением, пережитым 11 сентября. Будучи следствием полученной травмы, эта политика формировалась в атмосфере всеобщего негодования и эксплуатирует вполне понятную тревогу, которую теракты породили в обществе. Спонтанной реакцией администрации стала кампания по распространению в общественном сознании ее собственного представления о новом вызове, а также последующее обоснование всеобъемлющего, глобального ответа на этот вызов. Отправным пунктом и источником вдохновения для того и другого явились события 11 сентября. В результате была выработана узко-сфокусированная политика с далекоидущими намерениями.

Теоретической основой американской внешней политики после 11 сентября служит идея о фундаментальном стратегическом дисбалансе в мире. Принято считать, что обеспокоенность в связи с терроризмом, который поощряется безответственными государствами-изгоями и приобретает все более зловещий характер из-за угрозы распространения оружия массового уничтожения, заслонила собой проблему традиционного соперничества между основными державами. В этом контексте «глобальная война с террором» приобретает символический смысл. Она ведется под патриотическими лозунгами и оказывает мобилизующее воздействие, легализуя активность, которая в противном случае расценивалась бы как выходящая за рамки законности или попросту противоправная. События 11 сентября фактически приостановили действие положения о неприкосновенности личности даже в отношении граждан США, дали санкцию на «усиленные допросы» (читай: пытки) задержанных и односторонние военные действия — точно так же, как Перл-Харбор в свое время узаконил в общественном сознании атомную бомбардировку Хиросимы. Все это считалось болезненным, но необходимым атрибутом справедливой войны.

Акцент на терроризме был политически целесообразен также в силу расплывчатости этого понятия. После 11 сентября понятие «терроризм» было доведено до сознания каждого американца. Как следствие, не было никакой надобности объяснять, ни как ведется «глобальная война с террором», ни как узнать, когда закончится эта война нового типа с неуловимым врагом. Отпала необходимость и в более точном ответе на вопрос о сущности террористов, откуда они взялись, какие исторические, религиозные и политические мотивы лежат в основе их ненависти к Америке. Таким образом, терроризм

заменял советское ядерное оружие в качестве главной угрозы, а внушающие страх террористы (потенциально вездесущие и в целом отождествляемые с мусульманами) пришли на смену коммунистам.

Новое мировоззрение, в оперативном порядке сформированное администрацией Буша, внедрялось в высших эшелонах Белого дома и Министерства обороны энергичной группой, движимой общей стратегической ориентацией. Внутренняя сплоченность вкупе с общественным негодованием, тревогой и жадой решительных действий сократила длительные и сложные политические дебаты. Каждый из трех ключевых компонентов новой стратегии, хорошо известных в настоящее время, опирался на теорию исторического разрыва.

Однополярный мир, оправдывающий право на самооборону, вытеснил понятие коллективной безопасности, основанной на атлантическом альянсе и необходимости апеллировать к санкциям ООН.

Право силового предотвращения или даже упреждения возникающей серьезной угрозы заслонило собой одну из ключевых концепций государственной обороны — сдерживание (поначалу не принималась в расчет реальная опасность того, что неточная разведывательная информация может спровоцировать военное вмешательство на основании простого *подозрения*; это стало причиной серьезного конфуза сразу после вторжения в Ирак).

Ставка на случайные коалиции одновременно обесценила политическую значимость существующих альянсов (наподобие НАТО) и повысила целесообразность договоренностей в области безопасности с тактически удобными партнерами (такими, как Россия).

Нельзя отрицать, что новая стратегия, порожденная *духом времени* и всеобщим *страхом*, в какой-то мере отвечала новым требованиям эры, наступившей после окончания холодной войны. Война с террором оказалась исторически привлекательной формулой. Самой первой демонстрацией новой стратегии в действии стала своевременная эффективно проведенная военная кампания, предпринятая осенью 2001 года с целью уничтожить гнездо террористов в Афганистане. Эта акция была положительно воспринята американцами и получила серьезную поддержку за рубежом.

Поражение, быстро нанесенное движению «Талибан», и разгром высшего командования террористической сети «Аль-Каида» наконец представили общественности доказательство того, что война с террором реальна и в ней можно одержать верх. Победа буквально витала в воздухе.

Увы, Афганистан, который вполне заслуженно мог бы считаться стратегическим триумфом, вскоре был низведен всего лишь до тактического успеха — в первую очередь непродуманными действиями самой администрации. По широко обсуждаемым, но не вполне понятным мотивам люди, ответственные за разработку американской стратегии, объединили кампанию против «Аль-Каиды» Усамы бен Ладена с военной операцией по свержению режима в Ираке, причем сделали это, не заручившись международным одобрением. Тем самым Ирак трансформировался в главный стратегический плацдарм глобальной войны с террором.

Общественная кампания, поднимающая на щит всю серьезность террористической угрозы, продолжалась и после военных успехов в Афганистане и Ираке вплоть до президентских выборов в 2004 году. Поскольку средствам массовой информации (СМИ) свойственно от природы соревноваться в нагнетании страха, телевидение и пресса обрабатывали общественность почти каждую неделю, пугая леденящими душу сценариями. Так же оперативно был сформирован целый легион антрепренеров террора (читай: «экспертов по терроризму»). Можно предположить, что, если бы СМИ и высшее политическое руководство страны изо дня в день извещали общественность о быстром ухудшении здоровья нации — мол, наши сердца всё хуже перекачивают кровь, память ослабевает, жизненно важные органы быстро изнашиваются, рак распространяется повсюду, и всех нас неизбежно ожидает полный упадок сил, — мы получили бы миллионы американцев, страдающих хронической ипохондрией в стадии обострения.

Стоит ли удивляться, что в обществе, захлестнутом потоком выразительных официальных предупреждений о надвигающейся, но невидимой угрозе, начал развиваться психоз, превращая самоуверенную Америку в охваченную страхом страну? Более того, понятие «война с терроризмом» постепенно отождествляется с политической формулой «Лавры победителя достаются мне, а горечь поражения разделяют все». Отсутствие после 11 сентября террористических актов в самой Америке всегда можно было представить как доказательство достигнутого президентом успеха в войне, а любую вылазку террористов — как подтверждение необходимости продолжать «войну с терроризмом». Неудивительно, что в полном соответствии с историческими прецедентами, избирательная кампания «военного времени» увенчалась успехом действующего «главнокомандующего»!

Однако политический триумф президентской администрации не принес Америке стратегических успехов. Война в Ираке, начатая в 2003 году по ложным обвинениям и в одностороннем порядке, оказалась во всех отношениях более дорогостоящей, чем первоначально ожидалось. Мало того что американцы продолжают умирать два года спустя после «окончания» войны и тысячи возвращаются домой инвалидами — администрация не сумела разумно распорядиться плодами победы после завершения главной боевой фазы, и общие финансовые издержки вскоре стали исчисляться сотнями миллиардов долларов. В международном масштабе эта кампания вылилась в исторически беспрецедентную враждебность к США, доверие к нашей стране (и особенно к ее президенту) было в значительной степени утрачено. Демагогия вокруг якобы имевшегося у Ирака оружия массового уничтожения, позор Америки (и ее высших чинов) в Абу Грейбе и Гуантанамо, опасное перенапряжение военного потенциала и, как следствие, неспособность Вашингтона помешать Северной Корее в приобретении ядерного оружия повлияли на снижение политического веса Соединенных Штатов.

Особый повод для беспокойства — растущее неприятие Америки в мусульманском мире. Хотя администрация избегала антимусульманской риторики, муслирование террористической угрозы в телесериалах и блокбастерах, а также со стороны доморощенных членов антиарабского «Комитета бдительности» укрепило в общественном сознании образ затаившегося мусульманского террориста, готового в любой момент нанести удар. Если добавить к этому оказание Израилю усиленной поддержки, вызывающей гнев мусульман, и вторжение в Ирак, то нельзя не заметить: американская политика приобретает явную антиисламскую окраску, что играет на руку мусульманским фундаменталистам, беззастенчиво распространяющим отвратительный «сатанинский» образ Америки. Это подтверждают выводы Комиссии по расследованию событий 11 сентября. Таким образом, бесконечная междоусобная война между фанатиками и умеренными приверженцами ислама переросла в конфликт ислама с Соединенными Штатами, нанося колоссальный вред как мирным мусульманам, так и всей стране.

Еще бóльшую опасность для долговременных интересов Америки представляет наметившаяся глобальная тенденция создания региональных коалиций с плохо прикрытой антиамериканской направ-

вленностью. В Азии, Европе и Латинской Америке все чаще имеет место дистанцирование от Государственного департамента США и всего американского. Данный процесс на руку, например, Китаю, который эксплуатирует усиливающиеся паназиатские настроения народов Восточной и Юго-Восточной Азии для того, чтобы облегчить себе задачу по негласному вытеснению Соединенных Штатов из этих регионов. Та же тенденция существенно ослабляет трансатлантическую составляющую в политике Европейского союза, пытающегося выстроить более четкую политическую линию. Она же побуждает горстку новых, демократически избранных, но левацки ориентированных латиноамериканских президентов укреплять отношения с Европой и Китаем. Появление сильных панъевропейских и паназиатских сообществ и ослабление трансатлантических и транстихоокеанских связей грозят дальнейшим ростом изоляции Америки в мире.

В конце 2004 и начале 2005 года в самой администрации США появились признаки осознания надвигающейся угрозы. С этого времени в Белом доме поутихли разговоры о войне с террором и все чаще стали раздаваться призывы к борьбе за свободу во всем мире. Речь Буша при его вступлении в должность в январе 2005-го, знаменовавшая собой начало грандиозного «крестового похода» за свободу, смело апеллировала к Атлантической хартии Франклина Делано Рузвельта и кампании за права человека Джимми Картера, не говоря уже о «Четырнадцати пунктах» Вудро Вильсона. Однако от внимания зарубежных скептиков не ускользнуло то, что наиболее частыми примерами, призванными доказать успех нового демократического похода, были Афганистан и Ирак, подвергшиеся военной оккупации со стороны США, а также палестинские территории, все еще оккупированные Израилем.

Кратко резюмируя вышесказанное, достаточно отметить, что внешняя политика Вашингтона после 11 сентября отличается крайней близорукостью и недалковидностью, сеет чрезмерную панику и слишком дорогостояща, если судить по ее первым результатам. В целом она сделала Америку более уязвимой и поколебала легитимность ее мирового превосходства. Что еще хуже, углубленный диагноз не позволяет в долгосрочной стратегической перспективе дать определение исторически значимой роли США в мире, способное сплотить нацию или оправдать ее приоритеты в глазах мирового сообщества.

АМЕРИКА

И ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОБУЖДЕНИЕ В МИРЕ

После 11 сентября 2001 года упорядоченный ход истории действительно оказался нарушенным. Но основная проблема нашего времени — не мировой терроризм, а всеобщее ожесточение, связанное с происходящим в мире пробуждением политической активности, носящей массовый и радикальный характер. Возникающий в связи с этим вызов американскому суверенитету, состоит главным образом вовсе не в том, чтобы помешать антиамериканским лилипутам обездвигнуть Гулливера, а в том, чтобы объединить под своей эгидой быстро растущих лилипутов и вместе с ними заняться поэтапным формированием эффективного мирового сообщества.

Даже если масштабы нынешнего подъема политической активности беспрецедентны, само это явление имеет богатую предысторию. В свое время Французская революция 1789-го также породила небывалую по своему накалу и социальному размаху активность народных масс, быстро охватившую сначала Францию, а потом и всю остальную Европу. Пробуждение массового политического сознания стимулировалось повсеместным распространением грамотности и страстной агитацией. По стране прокатилась волна митингов и манифестаций; на площадях городов, в многочисленных политических клубах и даже в отдаленных селениях звучали пламенные речи. Этот всплеск активности вовлекал в свою орбиту не только все новых представителей буржуазии и низших слоев городского населения, но также и крестьян, духовенство, аристократию.

Мифология Французской революции поместила благородные понятия «свобода, равенство и братство» в священный пантеон политических ценностей. Однако действительность Французской революции была такова, что не менее возвеличенными и воспетыми оказались разнузданный террор, революционные трибуналы, националистическая агитация и свирепая классовая вражда, не говоря уже об экспорте революции в другие европейские страны посредством так называемых освободительных войн. Поэтому террор, как вполне осознанное средство политического запугивания, фактически обязан своим рождением именно этой революции. Гремучая смесь идеализма и эмоций способствовала формированию мощного социально значимого национального самосознания, способного воздействовать на политику.

В течение последующих 216 лет пробуждение политической активности распространялось хотя и медленно, но неумолимо, по-

добно расплзающейся чернильной кляксе. События в Европе 1848-го и в целом национальные движения на рубеже XIX–XX веков отражали новую политическую реальность: популизм и усиливающуюся решимость масс. В некоторых странах популисты взяли на вооружение утопическое манихейство. Оно было опробовано российскими большевиками в 1917 году, итальянскими фашистами, захватившими власть в 1922-м, и немецкими нацистами в 1933-м. Процесс пробуждения политической активности перекинулся и на Китай, ввергнув его в пучину гражданского конфликта, растянувшегося на несколько десятилетий. Антиколониальные настроения всколыхнули также Индию, где действенным средством свержения британского империализма являлась тактика пассивного сопротивления. А после Второй мировой войны антиколониальные политические волнения в других странах и вовсе положили конец оставшимся европейским империям. В Западном полушарии первые признаки популистской активности проявились в Мексике в 60-х годах XIX века и в конце концов привели в начале следующего столетия к революции.

Не будет преувеличением сказать, что в XXI веке население большей части развивающегося мира пробуждается к политической активности и во многих странах это выливается в волнения и беспорядки. Жители развивающихся стран остро сознают вопиющую социальную несправедливость, нередко выступая с гневными протестами против тех действий, которые воспринимаются ими как политическое унижение. Информация, получаемая посредством радио, телевидения и во все большей степени Интернета, порождает в обществе зависть, которую политические демагоги и религиозные фанатики используют в своих целях. Энергия возбужденных масс преодолевает границы и бросает вызов ныне существующим государствам и всей мировой иерархии во главе с США.

Сегодня бессмысленно рассуждать о предстоящем развитии Китая или Индии, не учитывая того, что общественные и политические настроения их жителей формируются под воздействием устремлений, взращенных не только на местной почве. Не может не поражать политическое сходство недавних волнений в Киргизии, Египте и Боливии. Растущее число европейских мусульман, их единоверцы на Ближнем Востоке, в Юго-Восточной Азии, в Северной Африке, а также индейцы Латинской Америки все решительнее определяют с выбором способа противодействия тому, что они счи-

тают враждебным влиянием внешнего мира. Будучи так или иначе неудовлетворенны нынешним положением вещей, они готовы подняться на борьбу с этой внешней силой — объектом их зависти и обвинений в своекорыстном стремлении сохранить статус-кво.

Особо обеспокоена и возмущена молодежь Третьего мира. Вот почему демографическую революцию, с которой она ассоциируется, можно сравнить с политической бомбой замедленного действия. Если не брать в расчет Европу, Японию и Америку, можно утверждать, что быстрый рост числа людей моложе 25 лет в странах Третьего мира означает выход на политическую арену огромной массы встревоженных юношей и девушек. Их умы взволнованы доносящимися издалека звуками и образами, которые лишь усиливают их недовольство в отношении окружающей действительности. Их протестные настроения способны трансформироваться в «революционный меч», поднятый среди десятков миллионов студентов, обучающихся в вузах развивающихся стран и в большей или меньшей степени интеллектуально развитых. Выходцы в основном из низших, социально незащищенных слоев среднего класса, эти миллионы студентов, воодушевленных осознанием социальной несправедливости, — не кто иные, как затаившиеся революционеры. Они наполовину объединены в крупные сообщества, которые поддерживают связь через Интернет и уже готовы повторить то, что годами раньше случилось в Мехико или на площади Тяньаньмэнь, — только в более грандиозном масштабе. Их энергия и эмоциональное разочарование могут в любой момент выплеснуться наружу — нужен лишь повод, нужна вера или ненависть.

Следует отметить, что пробуждение политической активности наблюдается сегодня во всем мире: ни один континент или даже регион уже не назовешь в этом смысле пассивным. Поднимают голову все слои общества; исключение составляют разве что периферийные крестьянские общины, пока еще не реагирующие на политические раздражители. В демографическом плане носители революционных идей на удивление молоды, а значит, быстрая политическая мобилизация для них не проблема. Их вдохновение практически не знает границ в силу совокупного воздействия таких факторов, как всеобщая грамотность и СМИ. Как следствие, современная populistская политическая агитация может быть направлена даже против удаленных мишеней, несмотря на отсутствие объединяющей доктрины (такой, как марксизм). Вот почему Америка все чаще стано-

вится всеобщим раздражителем, вызывая одновременно такие разноречивые эмоции, как личное восхищение и общественная зависть, политическое негодование и религиозная ненависть.

Терроризм — это разрушительный и крайний симптом новой реальности всеобщего ожесточения. Однако ни мусульманский, ни какой-либо другой терроризм, как таковой, не определяет в наше время сущность международной политики. Он, конечно, представляет тактическую угрозу государственной безопасности, а в будущем, возможно, и стратегическую угрозу. Но превращение терроризма в универсальный жупел для миллионов встревоженных американцев равносильно тому, как если бы американская внутренняя политика конца 1960-х и начала 1970-х годов была преимущественно направлена на борьбу с «Черными пантерами» вместо того, чтобы устранить главную причину их возникновения, а именно отсутствие полноценных гражданских прав у афроамериканцев. Если сегодня возвести терроризм в ранг почти что апокалиптической угрозы, это может точно так же повлечь за собой недооценку более широкого глобального контекста, который благоприятствует возникновению экстремизма и насилия. Большинство современных государств больше не управляют относительно сговорчивым населением, и многих политиков засасывает в трясину популизма, что лишает их возможности принимать сколько-нибудь действенные меры.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ МИССИИ АМЕРИКИ

Слабость формально независимых государств, которые на самом деле становятся всё более зависимыми или даже неспособными к автономному существованию, должна быть компенсирована за счет укрепления наднационального сотрудничества, активно продвигаемого Соединенными Штатами. Рамки национального государства сегодня слишком узки и не позволяют должным образом осуществлять шаги, в которых кровно заинтересована бóльшая часть человечества: принимать соответствующие политические решения, реализовывать экономические программы и снимать социальную напряженность. Глобализация смешала интересы и вожеления, не выходящие за пределы собственного государства, с не знающими границ устремлениями к более «злачным пажитям» (имеется в виду фраза из 22-го Псалма Давида: «Господь — Пастырь мой; я ни в чем не буду нуждаться. Он покоит меня на злачных пажитях и во-

дит меня к водам тихим». — Ред.), расположенным или по соседству, или на значительном расстоянии. Так, например, Украина воспринимает Европейский союз, а Шри-Ланка — Америку...

Сегодня ни с одной крупной международной проблемой невозможно справиться без участия Соединенных Штатов. Но и они не в состоянии в одиночку помешать разработке ядерного оружия Северной Кореей, воспрепятствовать стремлению Ирана приобрести обогащенный уран, найти способ справедливого урегулирования палестинского кризиса, предотвратить бойню в Дарфуре, решить долгосрочную проблему растущей мощи Китая. Самостоятельно Америка не может ни покончить со зверствами в Чечне, совершаемыми слабеющей российской властью, ни даже нейтрализовать разрушительные региональные последствия своего доминирования в Ираке.

Таким образом, Америке нужны партнеры. Европа — исторический союзник США, а потому единство Евросоюза и его расширение отвечают американским интересам. Япония призвана обеспечить новый баланс сил в азиатском треугольнике, в который также входят Соединенные Штаты и Китай. Чтобы поддерживать дружеские отношения с этими странами, следует быть готовыми вместе с ними решать проблемы и стараться прийти к общему видению нынешней исторической эпохи. Но Америка, вызывающая всеобщую неприязнь, низводящая мировые проблемы к лозунгам о терроризме и демократии, на такое не способна. Гражданам США следует отдавать себе в этом отчет, если они заинтересованы в достойной альтернативе нынешней политике Буша.

Пропаганда демократии в лучшем случае лишь отчасти отвечает на брошенный нам беспрецедентный вызов. Политическое достоинство, о котором мечтает пробудившееся к политической активности человечество, может быть обеспечено только демократией. Но политическое достоинство — это также этническое или национальное самоопределение, религиозное самосознание, наличие общественных и личных прав; и все это в мире, где повсеместным явлением стало острое осознание экономического, расового и этнического неравенства. Стремление обрести политическое достоинство особенно путем национального самоопределения и социальных преобразований — это стремление к самоутверждению, которое так явно ощущается среди обездоленной части мирового сообщества.

Из этого следует, что Америка способна укрепить свою международную легитимность, лишь доказав приверженность общим со-

циально-политическим целям. Сама по себе демократия — нежизнеспособное решение. Поспешное насаждение демократии в отсутствие социально развитого и политически зрелого гражданского общества (например, на Ближнем Востоке), скорее всего, послужит целям радикального популизма, рядящегося в одежды законности и потворствующего толпе, нередко настроенной явно антиамерикански. Демократия для меньшинства без социальной справедливости для большинства была возможна в эпоху аристократизма, но в век массового политического пробуждения она уже нереальна. Сегодня одно без другого обречено на поражение. Следовательно, пропаганда демократии должна быть напрямую связана с усилиями, направленными на устранение крайней бедности и постепенное сокращение глобального неравенства.

Исторический парадокс нашего времени заключается в том, что наднациональное сотрудничество в этих целях принесет плоды лишь в том случае, если последнее оставшееся суверенное государство возьмет на себя роль лидера и к нему присоединятся наиболее гибкие региональные державы, готовые в конечном итоге поступиться своим суверенитетом ради заключения более эффективных наднациональных договоренностей. Страна, движимая страхом и признающая лишь узконациональные интересы, не способна предложить и отстаивать всеобъемлющую стратегию управления постоянно меняющимся и политически неустойчивым глобальным сознанием. Справиться с этой проблемой может лишь уверенная в своих силах Америка, искренне преданная новому видению мировой солидарности.

Сразу отметим, что наднациональная политика не имеет ничего общего с созданием мирового правительства. Даже будь это целесообразно, человечество отнюдь не готово к передаче власти мировому правительству, да и американский народ, конечно, к этому не стремится. Вместо этого Соединенные Штаты должны задавать тон в построении такого мира, который бы в меньшей степени уповал на химеру государственного суверенитета и в большей — ориентировался на неуклонно возрастающую и политически регулирующую взаимозависимость. Поскольку глобализация не только несет с собой новый взгляд на экономические проблемы, но и все глубже трансформирует политические отношения, американский суверенитет, поставленный на службу общему благу, вызовет, по всей видимости, более весомое и стойкое одобрение в мире, нежели нынешняя всепоглощенность Америки собственной безопасностью.

Укрепление международной солидарности, чувствительной к социальным процессам и способствующей политической стабильности, следует осуществлять на основе как формальных, так и неформальных подходов. В настоящее время возможности формального международного сотрудничества сосредоточены скорее в гуманитарной и социально-экономической плоскостях, чем в сфере политики и обеспечения безопасности. В последних двух областях неформальные договоренности между наиболее влиятельными державами будут в течение какого-то времени компенсировать неспособность примерно двухсот формально суверенных государств узаконить такой процесс принятия решений, который отражал бы реальное соотношение сил. Следовательно, достижение этих неформальных договоренностей должно идти параллельно с работой в существующих структурах ООН.

К сожалению, Соединенные Штаты до сих пор не выработали сколько-нибудь внятной позиции по глобальным социально-экономическим и гуманитарным вопросам. Позиция Вашингтона в отношении угрозы разрушения мировой окружающей среды воспринимается во всем мире как чисто негативистская. Как бы ни были справедливы замечания американского руководства по поводу Киотского протокола, отказ от его ратификации был представлен в манере, давшей повод всему миру считать, что Америке есть дело только до себя и ее не волнуют общие интересы. Отсутствие со стороны США каких-либо серьезных усилий по разработке приемлемой для мирового сообщества альтернативы еще больше усугубляет сложившееся негативное впечатление.

Несмотря на достигнутый прогресс в деле реализации программы «Цели развития тысячелетия» (*Millenium Development Goals*), Соединенные Штаты пока далеки от выполнения обязательств, взятых на себя в 2002 году в Монтеррее (на Международной конференции по финансированию развития. — **Ред.**): существенно увеличить объем официальной помощи, выделяемой на общее развитие, что резко контрастирует со значительным ростом в последние годы американских военных расходов и затрат на внутреннюю безопасность. Исход переговоров в рамках ВТО (раунд в Дохе) по устранению основных разногласий с развивающимися странами в области сельскохозяйственных субсидий и доступа на рынки развитых стран также пока трудно предвидеть. Привилегированное положение США и Евросоюза оспаривается полуофициальным блоком развивающихся

стран во главе с Китаем, Индией, Бразилией и ЮАР. Между тем достижение соглашения необходимо как воздух...

Соображения практического и морального характера также диктуют необходимость дальнейшего расширения сферы действия международных правил, регулирующих поведение государств в ходе совместной деятельности. Подобные нормы давно уже требуются в коммерческой области, и Америка в свое время выступала за усиление роли ВТО в их разработке. В то же время Вашингтон по-прежнему скептически относится к международному сотрудничеству в сфере юриспруденции. Однако, несмотря на сдержанное официальное отношение США к международному правосудию, преследование военных преступников получает все большую поддержку со стороны мирового сообщества. Со временем это должно привести к пересмотру изоляционистской позиции Соединенных Штатов.

В области международной безопасности идею все более полномасштабного политического сотрудничества придется претворять в жизнь преимущественно в неформальном ключе. Хотя беспрецедентная военная мощь Америки является залогом ее суверенного права на самооборону и хотя сдерживание все еще играет значительную роль в отношениях между крупными державами, полномасштабная война, как высшее проявление абсолютного суверенитета, перестает соответствовать духу времени. Новые вызовы являются прямым следствием растущего раздражения во всем мире. Расползание ядерного оружия остается постоянной угрозой во многом из-за того, что обладание им превращается в политический соблазн. Больше того, насилие на этнической и религиозной почве — все более распространенное явление во многих странах — в какой-то момент способно достичь чрезвычайно опасного уровня. И тогда в ход могут быть пущены биологически активные вещества (более доступные, чем ядерные устройства), которые, скорее всего, представляют самую серьезную долговременную угрозу всеобщему благополучию.

Поскольку в основе всех этих угроз лежат самые разные географические и исторические факторы, и особенно ввиду их трансграничного характера, только сознательная координация международных усилий позволит выработать хотя бы элементарную политику в области глобальной безопасности. В настоящее время как Организация Объединенных Наций, так и существующие международные альянсы не могут осуществлять подобную координацию. Обеспечить

необходимый географический охват не в силах ни Совет Безопасности ООН, ни НАТО. К тому же ни одна из этих организаций не отражает фактического соотношения сил в современном мире. Попытки же расширить Совет Безопасности заходят в тупик по причине регионального соперничества. Следовательно, необходимо разработать новый механизм консультаций между теми странами, которые способны внести серьезный вклад в дело всеобщей безопасности, даже если они поначалу будут вестись на неформальной основе.

Полуофициальный, по сути, консультативный саммит по вопросам глобальной безопасности, представляющий все регионы мира и объединяющий по-настоящему сильные государства, мог бы восполнить давно образовавшийся пробел. Сформированный при нем постоянный секретариат позволил бы сделать консультирование более эффективным. Помимо Соединенных Штатов его членами могли бы стать:

- три европейские державы: Великобритания и Франция (у обеих – право вето в Совете Безопасности ООН, ядерный статус и силы быстрого реагирования, предназначенные для действий в отдаленных районах), а также Германия с ее значительным экономическим и военным потенциалом;

- Россия (евразийская держава, обладающая правом вето в Совете Безопасности и значительной военной мощью);

- пять азиатских держав: Китай (право вето в Совете Безопасности), Индия (вместе с Китаем представляет третью часть населения мира и также имеет ядерное оружие), Пакистан (крупное мусульманское государство, обладающее ядерным оружием), Индонезия (страна с самым многочисленным в мире мусульманским населением) и Япония (мировая экономическая держава и мировой кредитор);

- два африканских государства: Нигерия и Южно-Африканская Республика (сыграли ведущую роль в миротворческих миссиях в Африке);

- два латиноамериканских государства: Бразилия (являлась важным участником миротворческой операции на Гаити) и Мексика (главная сила в Центрально-Американском и Карибском регионах).

Ежегодный саммит по вопросам глобальной безопасности с участием предложенных 14 стран, конечно, не мог бы в одночасье выработать политику в области глобальной безопасности. Однако совместный манифест по проблемам терроризма и распространения оружия массового уничтожения способствовал бы более тес-

ному сотрудничеству в деле устранения этих глобальных угроз. Еще одно преимущество подобного саммита в формате 14 членов — вовлечение Китая и Индии в общую орбиту: ведь эти две страны способны превратиться в разрушительную силу, поскольку они становятся все более мощными и им в возрастающей степени свойственен рост национализма.

«Клуб четырнадцати», функционирующий в соответствии с вышеизложенными принципами, также проводил бы более ответственную и многоплановую политику в области устранения новых глобальных угроз в нашем бурлящем мире, нежели новый «Священный союз», в который некоторые российские стратеги хотели бы втянуть США, Израиль и Индию. На словах этот союз должен быть направлен против мирового терроризма, на деле — против мусульманского мира и Китая, которых Россия рассматривает как основных и долговременных противников. Такой альянс смертельно опасен для Америки, ибо сделает ее главной мишенью всеобщего возмущения этим объединением, задуманным для прикрытия российских интересов.

При решении социально-экономических проблем и проблем безопасности «Клуб четырнадцати» мог бы даже заменить «Клуб восьми», который оказывается все менее приспособленным к адекватному выполнению этих функций. В любом случае взять на себя руководящую роль в организации такого клуба отвечает интересам США, хотя этот процесс тоже потребует от Вашингтона присоединяться к принимаемым совместно решениям в обмен на распределение бремени ответственности между всеми странами-участницами.

Широкомасштабный пересмотр вселенской роли Америки в соответствии с новыми историческими реалиями поможет Соединенным Штатам избежать развития событий по зловещим сценариям, описанным во всемирно известных произведениях трех крупнейших политологов XX века — Освальда Шпенглера, Арнолда Тойнби и Самьюэла Хантингтона. Творчество каждого из них совпало с переломными событиями их эпохи. Шпенглер создавал свой шедевр в период окончания Первой мировой войны и крушения его имперской Германии; Тойнби — под впечатлением от Второй мировой войны, истощившей его Великобританию; Хантингтон — сразу после распада Советского Союза и обретения его Америкой статуса единственной сверхдержавы. Каждый философ рассматривал проблему возникновения и падения великих империй с разных точек

зрения, но все они пришли к выводам, мало утешительным для Соединенных Штатов, которым пришлось столкнуться с современными глобальными дилеммами.

Шпенглер видел будущее Запада как кульминацию процесса политического распада, в результате которого жизнеспособная национальная культура перерождается в сверхамбициозную и все более автократическую цивилизацию. Здесь правят бал деньги («их дух незаметно проникает во все исторические формы жизни народов, зачастую вовсе не меняя их и не разрушая»), они создают условия, когда население, являющееся объектом манипуляций, «требуется оружия и втягивает своих лидеров в конфликт, в который те хотят быть втянутыми». В таких конфликтах «место действующих армий постепенно займут профессионалы-добровольцы, солдаты удачи... В этих войнах за наследие всего мира на карту будут поставлены целые континенты, в них примут участие Индия, Китай, Южная Африка, Россия и исламские государства; будут пускаться в ход и ниспровергаться новые методы и тактические ухищрения». В результате «все человечество может оказаться под игом режима, насажденного несколькими сильными личностями, рвущимися к власти».

Тойнби избирает другую, но не менее катастрофическую линию. Он напоминает нам, что «милитаризм... до сих пор был самой распространенной причиной распада цивилизаций в течение последних четырех или пяти тысячелетий». Господствующая и воинственная цивилизация, убежденная в собственной непогрешимости, непреднамеренно воспроизводит те самые варварство и зло, с которыми она сражается. В результате «чуждая глобальная держава... становится все менее популярной; ее подданных все больше оскорбляют ее действия, совершенно им чуждые». Тойнби заключает, что «гибель, постигшая ряд цивилизаций в прошлом... всегда была в чем-то похожа на самоубийство». Ему же принадлежит авторство такой впечатляющей формулы, как «самоубийственное государственное управление».

Хантингтон убедительно доказывает, что глобализация не только не создает общую цивилизацию, но и порождает усиливающиеся столкновения между цивилизациями, из которых наиболее опасным является конфликт между Западом и исламским миром. Обобщая свои выводы, он утверждает: «С европейским колониализмом покончено; американская гегемония идет на убыль. Размывание западной культуры неизбежно наступит, когда во всеус-

лышание заявят о себе национальные обычаи, уходящие корнями в историю, языки, верования и учреждения». Поэтому он предупреждает, что «демократизация, по своей сути, не объединяет, а обособляет людей в их местечковой исключительности»; естественный результат этого процесса — «народная мобилизация против прозападных элит, получивших образование на Западе». Эта мобилизация характеризуется религиозным возрождением, которое в случае с азиатами и мусульманами зиждется в том числе на развитом чувстве «превосходства их культур над западной культурой».

Теория Шпенглера о манипулируемых массах, требующих войны, которую желают их лидеры; самоубийственное государственное управление по Тойнби, подрывающее имперскую власть гегемона; культурно-антагонистическая демократизация по Хантингтону — всё это имеет непосредственное отношение к внешней политике президента Буша. На протяжении 250 лет Америка говорила миру: «Дайте мне своих утомленных, бедных, угнетенных, жаждущих дышать свободно». Однако в последнее время она говорит: «Если вы не с нами, то вы против нас». Сегодня, после 11 сентября 2001-го, политически пробужденный мир ожидает от Америки большего: чтобы она взяла на себя серьезные обязательства поднять человечество на качественно новый уровень взаимоотношений. Только если суверенитет Соединенных Штатов ответит на вызов истории и будет служить более высокой цели, чем обеспечение национальной безопасности, американские интересы снова могут совпасть с интересами всего мира.

Внешняя политика Ирана: между историей и религией

Махди Санаи

Внешняя политика Исламской Республики Иран вызывает бурные дискуссии на международной арене. Многие оценки, звучащие в мире, отражают непонимание сущности исламского государства и мотивов, которыми руководствуется Тегеран, принимая те или иные решения.

Изучая современное состояние иранского общества, необходимо в равной степени учитывать два фактора — иранские традиции и культуру, а также ислам. История иранской нации уходит корнями в глубокую древность. Иран щедро использовал возможности своей многотысячелетней культуры и государственности для распространения и процветания ислама.

Религиозное начало и политика в исламе неразрывны. В силу того что ислам, по сути, создает всеобъемлющие планы и программы действий для личности и для общества в целом, он рассматривает политику и власть как инструменты реализации этих планов и программ. Таким образом, у мусульман выработалось особое, коренящееся в учении Пророка, отношение к политике.

Движущей силой политики, как таковой, является стремление к политической власти. Отсюда и политическое мировоззрение ислама: он не только выражает свои идеалы, но и постоянно ищет средства их претворения в жизнь. Вот почему пророк Мухаммед (а впоследствии четыре халифа и другие династии) установил в обществе исламскую форму правления.

Распространившись по миру, ислам оказал огромное влияние на государства Азии, а также на некоторые регионы Европы и Африки. Однако в XIV веке исламская цивилизация начала приходить в

Махди Санаи — профессор Тегеранского университета, политолог, директор Центра по изучению России, Центральной Азии и Кавказа.

упадок. С тех пор мусульмане погрязли в застое, разложении, культурной деградации и отсталости. В результате некоторые из мусульманских стран превратились в колонии западных держав.

В конце XIX — начале XX века в исламском мире появился ряд великих мыслителей-реформаторов, преследовавших две важные цели: во-первых, вырвать из рук чужаков ресурсы и богатства мусульманских стран и в результате добиться политической и экономической независимости и, во-вторых, примирить ислам с модернизмом.

Одновременно новые веяния и модернизация подтолкнули мусульманских богословов — как суннитов, так и шиитов — к идее создания исламской формы правления. Все чаще стали звучать призывы к «объединению» и солидарности мусульман.

Такие мыслители, как Сейед Джемаль ад-Дин Ассадабади, Мухаммед Абдо, Рашид Реза, Али Шариати и прежде всего имам Хомейни, считали создание исламской формы правления и мусульманское объединение единственно возможным выходом для спасения.

Пагубные последствия колониальной эпохи заставили мусульман искать независимости. Исламская революция в Иране — одно из величайших событий XX века — явилась протестом против главенства Запада над Домом Ислама (*дар-уль-ислам*), попыткой создания такой формы правления, которая с помощью новых приемов и методов опиралась бы на все ценности и догматы ислама.

Основу иранской государственной системы составляет шиизм, точнее, те его особенности, которые касаются всеобъемлющих планов ислама по управлению обществом и распространению исламских принципов. На протяжении всей своей истории шииты стремились установить справедливое правление, считая, что законным руководителем мусульманской общины может быть только непогрешимый имам (прямой потомок четвертого халифа Али и дочери пророка — Фатимы) или его преемник. Однако большинство мусульман не разделяли такого взгляда на власть. Хотя на некоторых этапах истории шииты испытывали сильное давление, они никогда не отказывались от своих идей, выступая за создание праведного правления и распространение учения ислама и связывая свои надежды с приходом скрытого имама. (Разумеется, они нередко вступали в компромисс с существующими правительствами, если шиитские богословы считали, что это поможет сохранить жизни единоверцев.) Таким образом, неподчинение большинству, вера в историческую легитимность и утопизм свойственны шиитам издревле.

Краеугольным камнем нынешнего государственного устройства в Иране является концепция исламского правления *веляят-е-факих* (опека законоведа), разработанная аятоллой Рухоллой Хомейни. Суть *веляят-е-факих* заключается в том, что в отсутствие имама только праведные богословы имеют право руководить нацией. Вся полнота власти должна быть сосредоточена исключительно в руках образцового законоведа — *факиха* (при этом Конституция, парламент призваны оформлять толкования положений шариата, а исполнительные органы — следить за выполнением соответствующих предписаний. — Ред.).

Правитель мусульман должен отвечать следующим трем фундаментальным требованиям: достаточное знание исламского учения (самостоятельное суждение), справедливость и добродетель, а также знание и понимание требований эпохи.

Концепция *веляят-е-факих* основана на трех принципах:

- полное подчинение и приверженность светских государственных структур исламскому праву;
- верховная власть *факиха* над всеми тремя ветвями светской власти в государстве;
- обязанность каждого мусульманина прилагать все силы для установления исламского правления.

«Опека законоведа» является народной формой правления. Одна из статей Конституции Исламской Республики Иран предусматривает роль народа в выборах руководителя. В 1979 году, в период назначения нового правительства Ирана, имам Хомейни настоял на том, чтобы в названии страны содержались такие слова, как «исламская» и «республика», характеризуя тем самым государственное устройство страны.

В основе политического поведения Исламской Республики Иран — взаимодействие между традиционными принципами шариата, с одной стороны, и требованиями к государственному управлению в современную эпоху — с другой. Таким образом, приверженность исламским ценностям не привела к пренебрежению реалиями.

Соответственно внешняя политика Тегерана осуществляется под постоянным координированным воздействием таких факторов, как религиозная идеология, выраженная в концепциях имама Хомейни, и практика международного сообщества. Своей приоритетной задачей, отвечающей национальным интересам страны, Иран считает не выстраивание сферы своего влияния в регионе, а возрождение ислама и объединение мусульман всего мира. Такие принципы иранской внешней политики, как упор на исламское единство вместо

национализма, акцент на экспорт исламской революции в течение первого послереволюционного десятилетия, доктрина активных действий в странах Третьего мира, градация и классификация форм правления и оспаривание некоторых международных норм, имеют источником исламское международное право.

Конечно, внешнеполитический курс Ирана во многом определяется все теми же геополитическими, историческими и экономическими факторами, что существовали в дореволюционную эпоху. Вместе с тем, поскольку создание исламской формы правления было нацелено на повышение благосостояния и качества жизни народа, Исламская Республика Иран стремится добиваться своих целей с учетом существующей международной обстановки и посредством применения общепринятых норм.

Ориентация на международное право является конкретным отражением приверженности Ирана исламским ценностям. Хотя внешняя политика Тегерана — это результат долгосрочного внегосударственного действия шариата, международное сообщество и международное право оказывают влияние не только на нее, но и на формирование того, что исламская форма правления предлагает миру. Иран поддерживает требование международного сообщества пересмотреть некоторые действующие нормы, а также устранить последствия, связанные с господством интересов и предписаний великих держав.

Рассматривая политическую идеологию имама Хомейни в контексте международного права, необходимо учитывать несколько моментов.

Во-первых, преследуя свои цели, исламская революция в Иране во многих случаях оказывалась под внешним давлением, однако имела возможность использовать к своей выгоде трения между различными международными игроками. Следовательно, необходимо проводить различие между некоторыми идеями исламской революции, которые не могут быть материализованы в силу господствующих международных отношений (на самом деле сегодня, спустя много лет после победы исламской революции, иранское правительство не заинтересовано в том, чтобы вспоминать о подобного рода устремлениях, например об установлении глобального исламского правления), и некоторыми другими внутренними задачами Ирана в рамках закона. Таковыми, которые были институционализированы и могут проводиться на международном уровне с помощью действующих норм (например, первоочередное внимание к исламскому миру).

Во-вторых, следует учитывать влияние революционного пыла и внутренней борьбы за власть на ход исламской революции в ранние годы и на разных ее этапах. Естественно, революционное возбуждение, возникающее при любой смене общественного строя, ограничивается постреволюционной эпохой. После этого периода, особенно в течение второго десятилетия революции, мы были свидетелями того, что цели преследовались в основном с соблюдением норм международного сообщества и на основе прагматичного подхода. Кроме того, при формировании политики национальным интересам уделялось должное внимание и придавался должный вес. В течение этого периода исламские законы и задачи исламской революции стали более институционализированными.

В-третьих, исламскую революцию можно считать примером того, как исламский мир или, шире говоря, страны Третьего мира требуют пересмотра правил, норм и ценностей международного права.

Интересы этих акторов и связанные с ними исламские ценности оказывают явное давление на существующие модели структур, соглашений и договоренностей в рамках международной системы. Как показал опыт французской и русской революций, некоторые новые структуры в итоге находят новое постоянное место на международной арене. Время покажет, останутся ли и на этот раз следы на песке, когда от берега отхлынут волны послереволюционного шторма.

Требование исламской революции, настаивающей на том, чтобы международные отношения строились на более глубоком понимании различий в ценностях, созвучно концепции диалога цивилизаций, подразумевающей, что международное сообщество учитывает разнообразие ценностей, принципов и культур. В соответствии с концепцией диалога (в отличие от теории столкновения цивилизаций Самьюэла Хантингтона) общие принципы и фундаментальные основы мировых цивилизаций настолько переплетены и взаимосвязаны, что конфликт между ними невозможен. Источником же происходящих столкновений или имеющихся разногласий являются доминирующий ныне порядок и попытки добиться мирового господства со стороны некоторых держав.

Таким образом, если разнообразные ценности и существующие полюса влияния получают признание, не будет и повода для столкновения цивилизаций. Если освободить человечество от оков группировок, если повысить уровень знаний об исторических корнях и культурных особенностях других наций и если добиться взаимопонимания, то почва для большинства конфликтов просто исчезнет.

Диктат некомпетентности

Константин Косачев

МНОГО ВОЙН ВМЕСТО ОДНОЙ

Преодоление глобального биполярного раскола, казалось, должно было привести к тому, что мир в новом тысячелетии станет более безопасным. Однако, избавившись от перспективы (гипотетической, поскольку обе стороны в целом проявляли здравый смысл) «большой» ядерной войны, мы столкнулись с куда менее предсказуемой ситуацией. Если раньше один глобальный конфликт грозил нациям и государствам, то сегодня множество локальных атак угрожают отдельным людям — таким, как те, что пришли на работу в нью-йоркские офисы, спешили по своим делам в вагонах мадридских электричек или лондонской подземки, слушали мюзикл в московском театре или отмечали День знаний в бесланской школе.

Эти «маленькие», но очень жестокие войны страшны тем, что для их развязывания не нужен особый повод: ни серьезный международный инцидент, ни обострение межгосударственных отношений, ни предшествующая долгая перепалка между правителями. Они способны настичь каждого — внезапно и где угодно.

Реальность и осязаемость угрозы заставляют искать эффективные средства для противодействия ей. Ход событий просто обязывает отодвинуть в сторону все то, что разделяет Россию и ее ведущих западных партнеров. У нас нет иного выхода, кроме как находить общие подходы, например, к решению проблемы нераспространения оружия массового уничтожения. Ситуация с ядерными программами КНДР и Ирана — это давно уже не поле для поли-

К.И. Косачев — председатель Комитета по международным делам Государственной думы РФ.

тических игр первостепенных держав, как нередко бывало ранее в подобных случаях.

Но далеко не все отдают себе отчет в том, что данная проблема непосредственно касается каждого. Есть и немало желающих «поиграть» на конфликтах, чуть ли не «стравить» Ближний Восток и Запад и посмотреть, что из этого выйдет. Ничего хорошего для нашей страны не получится. Наивно и безответственно уповать на то, что ядерное оружие, появившись оно в странах, стремящихся его заполучить, никогда не будет направлено против России.

НОВЫЙ ВЕКТОР ПАРТНЕРСТВА

Запад уделяет сегодня особое внимание проблеме обновления трансатлантического партнерства Европы и США, в том числе с прицелом на противостояние новым угрозам. *Трансатлантическим* межконтинентальное партнерство выглядит, если двигаться *на запад* от Европы, — направление, вполне привычное для века минувшего. Однако в новом столетии с его модой на диверсификацию маршрутов одного этого вектора явно недостаточно. Если принять очевидное (Россия — европейское государство, во всяком случае ничуть не менее европейское, чем кандидат в члены Евросоюза Турция), то получится, что *политическую* Европу от Америки отделяет не безбрежная Атлантика, а всего лишь узкий Берингов пролив. А это уже, по сути, принципиально иная геополитическая реальность.

Для освоения столь нестандартного направления межконтинентального сближения Западу до сих пор не хватало географической «малости» — России. Сегодня она — среди демократических и ответственных государств мира, председательствует в «Большой восьмерке» и готова внести решающий вклад в обеспечение региональной и глобальной безопасности. Скажу больше: с исчезновением такого фактора, как общий враг, Россия могла бы стать локомотивом буксующей трансатлантической интеграции.

Впрочем, кому-то наверняка удобнее по привычке консолидировать Запад «от противного», а в роли «противного» видеть Россию. И это естественно — ведь множество структур, фондов и институтов, созданных когда-то для ведения информационной войны с СССР, существуют и здравствуют до сих пор. Даже если задать им иные цели, интеллектуальная инерция и закостенелость останутся препятствием на пути принципиального обновления

подходов. К тому же идею «восточного фронта» с энтузиазмом развивают все те, кто рассчитывает, оказавшись на «сильной стороне» в силу членства в евро-атлантических структурах, начать сводить с Москвой личные счета. На самом же деле Россия — недостающее звено в «северном кольце» отнюдь не только в географическом смысле. Ее вхождение в состав «Большого Запада» могло бы сделать его не только более сплоченным, защищенным, но и самодостаточным в ресурсном отношении.

Но вместо того чтобы ощущать поддержку на пути интеграции в мировое сообщество, Россия постоянно наталкивается на искусственные препятствия. Разве вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО) выгодно только ей самой? В действительности наше членство в ВТО позволило бы производителям из других стран прийти на огромный, перспективный и ненасыщенный рынок, переживающий потребительский бум. Но России предъявляют всё новые и новые требования, не имеющие никакого отношения к нормам ВТО.

Россия, мол, обладает столь незначительной экономической мощностью, что страна недостойна состоять в клубе ведущих держав. Но как только Россия, чтобы укрепить свою «мизерную экономику», повышает одной из соседних стран цены до уровня, на каком она торгует с другими государствами, звучат обвинения в «диктате сильного» и «неоимперских амбициях». Оказывается, Россия, наоборот, слишком сильна и ей нужно сдерживать свою мощь, чтобы ненароком не раздавить «молодые демократии». Те самые, что, как «вдруг» выяснилось, во многом живут за ее счет.

Когда руководители тех или иных стран стремятся выйти из-под влияния России, даже если это идет во вред их собственным народам, никто извне не вправе им препятствовать. Подлинная демократия расставит все по своим местам: народы, как правило, умнее своих правителей, и долго пугать их соседом не получится. Куда больше разочаровывают те из «сторонних наблюдателей», кто, ни разу не побывав в Украине, Грузии или Молдавии, ставит «демократические» достижения последних России в пример. Кто, не удосужившись хотя бы полистать российские газеты, заявляет об отсутствии в стране свободной прессы. Кто, не вложив ни одного евро в нашу экономику, рассуждает о нестабильности и ужасном инвестиционном климате. Не зная толком, где находится Чечня, учит Москву, как вести себя с народом этой респуб-

лики. Не будучи специалистом, принимает за аксиому утверждения о том, что российское ядерное оружие якобы ненадежно охраняется...

ПРЕОДОЛЕТЬ ШТАМПЫ

Банализация мышления, приверженность штампам и догмам становятся серьезной препоной не только сотрудничеству с Западом, но и совместному реагированию на актуальные мировые вызовы. Суждения, основанные на дихотомии «демократия – не демократия», «свобода – несвобода», «изгой – союзник», порождают одномерные решения, которые просто не работают в сегодняшнем крайне сложном мире. К сожалению, опыт показывает, что чем сложнее и деликатнее проблема, тем меньше гибкости проявляют ведущие страны, прежде всего США. Растет число случаев использования ультиматумов, угроз, блокады, санкций и прочих средств массированного устрашения. По сути, то или иное государство всё чаще загоняют в угол и ставят перед выбором: или подчинитесь – или будут новая Югославия, новый Ирак...

Утрата гибкости, способности принимать нестандартные решения дорого обходится миру. Всех возмутили и встревожили высказывания нового президента Ирана. Однако настроения иранского народа, увы, типичны для региона в целом, что подтвердили и результаты выборов в Палестинской автономии. Похоже, на этом дело не остановится, особенно если продолжится бездумная практика оскорблений мусульман в средствах массовой информации. На настроения исламского мира воздействует и крайне неудачный пример войны в Ираке: повод для атаки оказался надуманным, диктатор смещен, а кровопролитие лишь усугубляется. Что мы будем объяснять исламскому миру, когда число жертв в результате *акции по свержению* режима станет сравнимым с числом жертв *самого режима*? Что лекарство оказалось опаснее самой болезни? Что раковую опухоль диктатуры лечили смертоносным (и, кстати сказать, очень заразным) вирусом гражданской войны и террора?

Из иракской войны многие режимы сделали однозначный вывод: Багдад атаковали именно потому, что он не обладал ядерным оружием. Это одно из самых опасных последствий кампании, которое ставит под угрозу всю систему нераспространения. Но даже те, кто изначально выступал против военной акции в Ираке, не жела-

ют сегодня провала миссии США и их союзников. В Ираке, как одной из ключевых стран на Ближнем Востоке, жизненно необходимы мир и национальный консенсус.

В случае же с Ираном требуются еще большие гибкость и дипломатия, а отнюдь не напор и натиск. Самое страшное, если Соединенные Штаты дадут загнать себя в ситуацию, когда *напасть* на Иран, ввязаться в масштабную изнурительную войну окажется с точки зрения возможных политических издержек для американского руководства более благоприятным исходом, чем *не напасть*, потому что последнее будет означать проявление слабости и окрылит радикалов на другой стороне.

Именно поэтому Россия ведет поиск таких вариантов, которые не были бы дискриминационными для Ирана, но в то же время и не приблизили бы его оппонентов к опасной «точке невозврата». Пламя конфликта старательно раздувают все те, для кого война — питательная среда. Они только и ждут взрыва, чтобы указать пальцем на виноватого и поднять за собой уставшую от социальных проблем и безработицы молодежь исламского мира.

Те, кто сегодня много говорит о необходимости демократизации других стран, на самом деле зачастую ставят не столько на демократию, сколько на лояльность (так, например, США воспринимают Саудовскую Аравию). Осуждение нелояльных недемократических режимов и попустительство в отношении столь же недемократических режимов-союзников подрывает доверие к самой идее демократизации мира. Под сомнение ставятся искренность евро-атлантической цивилизации, ее готовность к откровенному диалогу, а не к интригам вокруг нефти и геополитического влияния.

Всем трезвомыслящим людям мира очевидно: повторение иракского сценария в Иране расколется мир по оси Север — Юг, ударит по системе мировой безопасности, не только энергетической, но и стратегической, и в конечном итоге выльется в глобальную катастрофу. Современные евро-атлантические структуры, увлеченные продвижением на Восток, куда их по инерции влекут неизжитые детские комплексы времен холодной войны, к этому элементарно не готовы.

Мы выступаем за самое глубокое и тесное сотрудничество, за расширение обменов, ибо только в этих условиях, убежден, *диктат некомпетентности* в наших взаимоотношениях наконец-то прекра-

тится. Нас призывают активнее перенимать многовековой опыт Европы и США в строительстве и функционировании демократических институтов. Но почему в таком случае именно Россия (которую, как считается, нужно активнее вовлекать в демократию) уговаривает своих западных партнеров облегчить визовые процедуры и поездки, не создавать новых «железных занавесов» у стен консульских отделов в Москве? Когда-то СССР упрекали в том, что он отказывает своим гражданам в возможности ознакомиться с реальными достижениями демократических стран. США приняли печально знаменитую поправку Джексона — Вэника ввиду препятствий, чинимых советским евреям, желавшим эмигрировать за рубеж. Теперь уже более сотни тысяч евреев *вернулись* в Россию, а поправка все живет, как памятник вечным «двойным стандартам» (а вернее, незыблемости прежних стандартов).

Отказ от «презумпции виновности» России помог бы нашим партнерам на Западе больше уделять внимания действительно насущным проблемам, одной из которых, кстати, постепенно становится шантаж со стороны политически нестабильных транзитных государств и растущая зависимость ведущих стран Европы от политических спекулянтов. Когда речь идет об «отборе» газа по методам «большой дороги», то в соответствии с законом и принципами морали логично разбираться с теми, кто ворует, а не с теми, кто поставляет, даже если сам грабитель вам лично более симпатичен.

России постоянно предъявляется требование подтвердить свою лояльность, но при этом никто не задумывается, какой эффект производят на наше население действия самого Запада — например, расширение НАТО на Восток вопреки джентльменскому соглашению с последним советским руководством. Нет государства — нет проблемы? Нас призывают к уважению прав национальных меньшинств, но при этом толерантно относятся к «балтийскому апартеиду» — вопиющему факту массового «безгражданства» в центре Европы, когда имеет место тотальное поражение части населения в правах и свободах по национальному признаку. Даже такой несложный, но способный послужить толчком к созданию новой системы европейской безопасности шаг, как адаптация Договора об обычных вооруженных силах в Европе в связи с изменением общей ситуации, стараются отсрочить, обосновывая это надуманными причинами и необходимостью искусственных увязок.

Россия — не застенчивый абитуриент у закрытых ворот «высшей школы» Европейского союза, а динамично развивающаяся и набирающая вес евразийская держава, мировой «спрос» на которую растет с каждым годом. При этом развивается она не благодаря помощи иностранных партнеров (как когда-то с опорой на план Маршалла поднялась Западная Европа), а все чаще вопреки давлению и искусственному торможению. Привычка опираться только на свои силы, конечно, полезна для каждого народа, но она ослабляет и саму потребность в партнерах, и веру во внешние авторитеты. Упустив Россию вследствие сиюминутных интриг и политических спекуляций, Европа потеряет нечто большее, чем важного партнера и источник сырья. Она упустит шанс к модернизации и к прорыву в новое измерение той цивилизации, колыбелью которой она когда-то была.

Кто будет контролировать Интернет

Кеннет Нил Кукьер

АМЕРИКА ПРОТИВ ВСЕХ

Заявление Министерства торговли США, датированное 30 июня 2005 года, не производило впечатления исторического документа, даже учитывая принятый в Америке неформальный стиль письма. Ни цветистых фраз, ни начертанных золотым пером подписей, ни оттиска большой государственной печати — всего лишь 331 слово, поместившееся на одной странице.

Но при всей внешней непритязательности этого документа его подлинное значение трудно переоценить. Речь идет о своего рода попытке Вашингтона решить одну из ключевых проблем глобального управления XXI века: кому следует контролировать Интернет?

Любая функциональная сетевая структура нуждается в централизованном управлении. Так, например, мировая телефонная сеть находится в ведении Международного союза электросвязи — старейшей международной организации, основанной в 1865-м и ставшей впоследствии специализированным учреждением ООН. С Интернетом дело обстоит по-другому. Его деятельность координирует частная некоммерческая организация — Интернет-корпорация по присвоению имен и адресов в Интернете (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers — ICANN*). Она была основана Соединенными Штатами в 1998 году и взяла на себя функции, которые в течение 30 лет в одиночку выполнял профессор из Калифорнии Джон Постел.

Кеннет Нил Кукьер — обозреватель журнала *The Economist* по вопросам технологии и регулирования. Данная статья опубликована в журнале *Foreign Affairs*, № 6 (ноябрь — декабрь) за 2005 год. © *Council on Foreign Relations Inc.*

Споры о том, кому контролировать Интернет, уже давно закипали в тесных кругах лиц, отвечающих за научно-техническую политику своих стран, но в последнее время все чаще выходят на официальный уровень дипломатических переговоров. Правительства многих государств считают, что, подобно мировой телефонной сети, управление Интернетом должно осуществляться в рамках многостороннего соглашения. По их мнению, *ICANN* — инструмент американской гегемонии в киберпространстве: частный характер этой корпорации выгоден США, при этом Вашингтон сохраняет общий контроль, а ее Межправительственный консультативный комитет (*GAC*), состоящий из представителей других стран, не имеет реальных полномочий.

Нарастающее недовольство наконец выплеснулось наружу на проводимой по инициативе ООН Всемирной встрече по вопросам информационного сообщества, первый этап которой состоялся в Женеве в 2003-м, а второй — в ноябре 2005 в Тунисе. На женеvской встрече Бразилия и Южно-Африканская Республика критиковали сложившийся порядок. Китай призвал к созданию новой международной организации, а Франция выступила за межправительственный контроль, но осуществляемый группой избранных демократических стран. Куба и Сирия воспользовались спорной ситуацией, чтобы досадить Вашингтону. Даже зимбабвийский диктатор Роберт Мугабе подлил масла в огонь и назвал нынешнюю систему управления международной компьютерной сетью одной из форм неокOLONIALИЗМА. А в Тунисе Куба неоднозначно заявила: «Куба присоединяется к мнению большинства представленных здесь стран: Интернет не должен продолжать оставаться под контролем Соединенных Штатов». Как же вышло, что столь популярная технология стала причиной таких острых разногласий?

Все понимают, что Интернет имеет решающее значение для функционирования современной экономики, общества и даже государства. Все заинтересованы в надежности и безопасности Всемирной сети. Но правительства целого ряда стран обеспокоены тем, что этот жизненно важный ресурс им отнюдь не подконтролен и, что еще хуже, управляется Америкой, которая и так занимает доминирующее положение в мире.

Ответ Вашингтона — четыре скупых параграфа вышеупомянутого июньского заявления Министерства торговли, содержавшие сообщение о том, что США не намерены ограничивать какими-либо срока-

ми свой контроль над Интернетом, — должен был стать своего рода доктриной Монро нашего времени. Этот шаг вызвал вполне предсказуемое негодование в мире и дал пищу для дальнейшей полемики.

ИМЯ ДОМЕНА

Если верить одному из популярнейших мифов о киберпространстве, Интернет абсолютно децентрализован и по самой своей сути неконтролируем. Как и все мифы, он основан на толике правды и щедро уснащен фантазиями. Конечно, если сравнивать его со столетней телефонной сетью, то Интернет — воплощение дерегуляции и децентрализации. Однако залогом его нормального функционирования являются координация и контроль над четырьмя ключевыми сферами, составляющими «домённую систему именования» адресов. С ее помощью можно путешествовать по Интернету и пользоваться электронной почтой.

Первая сфера — имена доменов (*domain names*), например *www.foreignaffairs.org*. Кто-то должен решать, кто будет ответственен за базу данных имен доменов верхнего уровня, таких, как “.com,” “.net”, “.info” (привилегия, приносящая весьма солидную прибыль), и оперировать двухбуквенными географическими доменами (например, “.cn” — код Китая). Вторая сфера — *ip*-адреса (*Internet Protocol numbers*). Это незаметные для пользователей номера, присваиваемые каждому компьютеру в Сети так, чтобы другие компьютеры могли с ним связаться. В конце 1970-х, когда Всемирная паутина только зарождалась, в мире преобладали большие универсальные ЭВМ. Поэтому система строилась с расчетом лишь на 4 миллиарда возможных *ip*-адресов — это гораздо меньше, чем требуется сегодня. Соответственно, прежде чем Интернет будет модернизирован, адреса должны назначаться экономно и осмотрительно, поскольку случайное повторное выделение может вызвать путаницу с маршрутизацией трафика.

Третья сфера — корневые серверы имен (*root servers*). Необходим контроль над компьютерами, обеспечивающими работу доменной системы именования. Когда пользователь заходит на веб-сайт или отправляет электронное письмо, большие компьютеры, называемые корневыми серверами, за миллисекунды соотносят доменное имя с соответствующим *ip*-адресом. Эта база данных — важнейшая «картотека» планеты, но из-за технического просчета, имевшего место на ранних стадиях развития, она включает в себя

лишь 13 корневых серверов, часть которых отсылает информацию дублирующим сайтам по всему миру. В результате кто-то должен назначать операторов корневых серверов и решать, где эти операторы будут базироваться.

Поскольку система развивалась спонтанно, корневые серверы приписаны к самым разным администраторам, включая НАСА, одну голландскую некоммерческую организацию, ряд университетов, военное ведомство Соединенных Штатов и несколько частных компаний. Сегодня в общей сложности 10 корневых серверов управляются из США и по одному — из Амстердама, Стокгольма и Токио.

И, наконец, четвертая сфера — это совокупность существующих технических стандартов (*technical standards*). Для того чтобы гарантировать возможность взаимодействия сетей Интернета, они должны быть приняты на официальном уровне и скоординированы между собой. Они не только определяют порядок системы именования, но и охватывают все, что относится к Интернету, — от маршрутизации трафика до параметров, влияющих на качество передачи видеоинформации. В конечном счете само развитие Интернета зависит от существующих стандартов.

Пожалуй, все это звучит сугубо технически, но такова специфика данного рода деятельности. Поэтому, даже когда Интернет превратился в универсальную среду общения, политики и политологи оставались в стороне от этих вопросов. И все же наводящие на первый взгляд тоску вопросы менеджмента, связанные с адресами, номерами, серверами и стандартами, то есть с инфраструктурой Сети (составляющие, по выражению технарей, регулирование Интернетом), могут повлечь за собой серьезные политические последствия. К примеру, те страны, которые вводят ограничения на использование отдельных типов имен доменов, по существу, реально препятствуют свободе слова. Личная информация о клиентах, регистрирующих адреса с именами доменов верхнего типа (“.com”, “.net” и пр.), делается доступной в режиме онлайн, что является нарушением их права на неприкосновенность частной жизни. Для предоставления услуг операторы связи должны иметь диапазон *ip*-адресов, превращая их в важную статью дохода отдельных компаний и целых стран (поскольку большинство пользователей покупает адреса не напрямую, а у операторов, и это — серьезная статья дохода и для самих операторов, и для стран, которые они представляют). Технические стандарты, в свою очередь, могут способствовать как откры-

тости информационного пространства, так и цензуре и надзору. Коротко говоря, Интернет в его физическом воплощении базируется на определенных ценностях. И доменная система именования — главный инструмент контроля над Интернетом.

Большую часть времени администрированием Сети занимались американские инженеры и университетская профессура, сохранившие вольный дух 1960-х годов. Сеть материализовала их философию: политический и экономический либерализм отразился в открытости на уровне технических средств. Открытая инфраструктура (функционирование которой определяют не защищенные правом собственности, общедоступные стандарты, благодаря которым отдельные сети легко сообщаются друг с другом) обеспечивала свободу слова, недорогой доступ и способствовала инновациям. Благодаря своему происхождению из частного сектора (несмотря на федеральное субсидирование на начальных этапах) Интернет не подвержен вирусу бюрократии, особенно по сравнению с операторами связи, находящимися под монопольным контролем государства. И поскольку по Сети передаются не голосовые сигналы, а потоки данных, Интернет оставался вне сферы компетенции организаций, традиционно регулирующих деятельность телекоммуникационных компаний.

Безусловно, открытость Интернета доставляет немало головной боли: Сеть крайне уязвима для хакеров, трудно отслеживать спамеров. Но открытая система сродни открытому обществу: обе создают почву для криминальной деятельности, но также и для творчества и инициативы. Мы принимаем Интернет в его сегодняшнем виде как должное. Однако нельзя сказать с полной уверенностью, что Интернет останется неизменным. Все зависит от того, кто будет контролировать доменную систему и каковы будут его приоритеты.

ЗАПУТАВШИЕСЯ В СОБСТВЕННОЙ «ПАУТИНЕ»

До 1998 года Интернетом «заведовал» практически в единственном лице Джон Постел — профессор информатики Университета Южной Калифорнии. Еще в 1960-х годах он, будучи аспирантом, вошел в группу инженеров, заложивших основы Сети. В течение последующих 30 лет он контролировал Всемирную паутину от имени Управления перспективных научно-технических разработок при Министерстве обороны. Изначальное финансирование также исходило от этого управления.

Постел принимал как будто бы чисто технические решения — к примеру, решал, кто будет оперировать географическими доменами. И хотя трудно себе представить, что национальные суффиксы (типа “.uk” для Великобритании) могли присваиваться не официальным службам, а частным лицам, именно так и происходило. На ранних этапах Интернет был столь новой и необычной технологией, что специально предназначенных для этих целей государственных учреждений зачастую просто не существовало. К тому же правительства и особенно подконтрольные им монопольные телекоммуникационные компании чаще препятствовали, чем способствовали, развитию систем коммуникации. Однако к середине 1990-х как в Америке, так и в других странах узкому кругу чиновников, знакомых с этой проблемой, пришло ясное осознание того факта, что Интернетом больше не может управлять один человек. Но кем или чем его заменить?

Итогом напряженных переговоров с участием представителей деловых кругов, правительств и общественных организаций всего мира стало создание в 1998 году *ICANN*, учредителем которой явилась администрация президента Клинтона, выступившая в роли посредника. Поскольку политика невмешательства со стороны американского правительства способствовала процветанию Сети, казалось вполне естественным строить эту организацию на частной основе, дабы обеспечить ей большую гибкость и быстроту реагирования, а также устойчивость к мелким бюрократическим и политическим дрызгам. Незадолго до завершения переговоров Постел, не выдержав накала страстей, перенес сердечный приступ, и ему уже не суждено было увидеть рождение пришедшей ему на смену организации, в создании которой он сам принял деятельное участие.

В *ICANN* был воплощен экспериментальный подход к управлению глобальным ресурсом по принципу снизу-вверх, с задействованием интересов многих сторон и на негосударственной основе. Первоначально воплощенный в ней подход нередко предлагался в качестве модели для решения других проблем, требующих совместной работы правительства, промышленных кругов и гражданского общества, таких, к примеру, как инфекционные заболевания или изменение климата.

Кроме того, частный статус *ICANN* служил Интернету надежной защитой от вмешательства со стороны политиков. Когда в 2002-м Министерство информации КНР поинтересовалось у Федеральной комиссии по телекоммуникациям США, почему Тайваню присвое-

но собственное имя домена (“.tw”), эта комиссия со спокойной совестью и вздохом облегчения переадресовала вопрос в *ICANN*.

И все же с самого начала вокруг *ICANN* царил атмосфера противоречий. Интернет-корпорацию обвиняли в недостаточной прозрачности, отсутствии подотчетности и легитимности. Представители гражданского общества считали, что от ее создания в выигрыше оставались компании по доменной регистрации, которые она была призвана контролировать. Деловые круги сетовали на ее излишнюю ангажированность государством. Правительства других стран жаловались на отсутствие у них рычагов влияния на *ICANN*. По мере того как многие развивающиеся страны осознали важность Интернета, росло недовольство тем, что Сеть в значительной степени управляется некоммерческой корпорацией, чей совет директоров в составе 15 человек подотчетен генеральному прокурору штата Калифорния и подчиняется американскому правительству. Даже Конгресс США был недоволен *ICANN* и регулярно «прорабатывал» ее на своих заседаниях. Через пять лет после возникновения этой организации, с которой связывались такие радужные надежды, в кругах, осуществляющих политику в области высоких технологий, ее имя стало синонимом бессилия.

Ситуация достигла своего апогея в 2003 году, во время подготовительных заседаний в преддверии Всемирной встречи по вопросам информационного сообщества. В ходе двусторонних дискуссий Вашингтону удавалось отражать критику в адрес *ICANN*, но он оказался не в силах противостоять импульсу перемен на многостороннем уровне. Специалистов по телекоммуникационной политике, оказывавших некоторую поддержку *ICANN*, сменили представители министерств иностранных дел, не столь осведомленные в вопросах управления Интернетом, но зато поднаторевшие в противостоянии Вашингтону. Высокопоставленные дипломаты стали усматривать в *ICANN* очередной пример проявления односторонней политики США, когда, вопреки мнению мирового сообщества, Америка начала войну в Ираке. Что помешает Вашингтону отрезать Иран от Сети, попросту удалив из системы его доменное имя? Вне всяких сомнений, настаивали дипломаты, Интернет должен контролироваться не отдельным государством, а глобальным сообществом.

Правительства многих стран мира стали добиваться ослабления контроля США, требуя создания нового соглашения, и в ноябре 2004-го генеральный секретарь ООН Кофи Аннан назначил рабо-

чую группу из 40 человек для решения проблем, связанных с управлением Интернетом.

Изначально Вашингтон планировал предоставить *ICANN* автономию в 2006 году. Однако, чем больше полномочий требовали для себя другие страны, тем менее привлекательным казалось Соединенным Штатам их собственное первоначальное намерение. В конце концов государственные интересы возобладали. Вашингтон был слишком привержен идее сохранения Интернета в его нынешнем виде, чтобы позволить себе рисковать. Поэтому, пока рабочая группа готовила свой доклад (в котором, как и следовало ожидать, отдавалось предпочтение идее передачи полномочий в ООН), Белый дом нанес упреждающий удар. В лаконичном заявлении Министерства торговли США сообщалось, что Америка оставляет за собой право контроля над *ICANN* – и точка.

ОТКРЫТАЯ СЕТЬ И ЕЕ ПРОТИВНИКИ

Сила идеи предвосхищает силу оружия или богатства. Интернет представляет собой жизненно важную составную часть любой национальной информационной инфраструктуры. Для развитых государств он приобретает все большее значение как в экономической, так и в коммуникационной сфере. Развивающиеся страны видят в нем средство межчеловеческого общения, путь к успешным торговым отношениям, прозрачности и гражданскому диалогу, на которых базируется демократическое управление. Информационные технологии могут послужить усилению авторитарных режимов, но совершенно очевидно, что в своем нынешнем виде Интернет способствует прогрессу, а не регрессу.

Все это нельзя отнести к заслугам интернет-корпорации, но благодаря ей обеспечивается гладкая работа Сети, создающая основу для реализации этих положительных тенденций. Будучи приверженными либеральным ценностям, Соединенные Штаты избрали либеральный подход к осуществлению контроля над доменной системой именования адресов. Нет никаких гарантий, что новый межправительственный орган будет следовать тем же курсом. Даже убежденным интернационалистам следует с осторожностью относиться к любым преобразованиям системы, особенно учитывая тот факт, что громче всех требуют расширения полномочий именно в тех странах, которые наиболее активно ограничивают у себя Интернет.

Приготовления некоторых стран, которые оттачивали свое ди-

пломатическое оружие в преддверии последнего раунда встречи в Тунисе, напоминали конфликт в ЮНЕСКО, разгоревшийся в 1980-х вокруг «нового мирового порядка» в сфере информации и коммуникаций. Как следствие, Соединенные Штаты и Великобритания были вынуждены выйти из этой организации. Тогда контроля над СМИ и возможности субсидировать медиаресурсы в развивающихся странах добивались Советский Союз и его сателлиты. Сегодня некоторые из этих же государств требуют предоставления права контроля над Интернетом и финансовой помощи для преодоления цифровой отсталости.

КТО БУДЕТ КОНТРОЛИРОВАТЬ ИНТЕРНЕТ?

Новая политика Вашингтона – продуманное сочетание увесистого кнута и небольшого количества пряников. Формально Белый дом признаёт озабоченность других стран по поводу их «суверенного права» на двухбуквенный географический домен, – неохотный кивок в сторону передачи им соответствующих полномочий, что представлялось бы вполне логичным. Впрочем, подобный шаг сопряжен с проблемами, как в случае с тайваньским доменным именем, но их можно будет обойти. Ведь если для присвоения международных телефонных кодов не требуется дипломатического признания, почему в нем должны нуждаться доменные имена? Вашингтон также поддерживает непрекращающиеся дискуссии по более общим вопросам управления Интернетом в рамках многочисленных форумов. Это может как-то умерить пыл тех, кто стремится к созданию громоздкого и монолитного Глобального совета по интернет-политике, который фигурировал среди предложений рабочей группы ООН. Возможно, благодаря подобным дискуссиям политики будут менее склонны вмешиваться в технические аспекты деятельности *ICANN* и подвергать риску функционирование Сети.

И все же, несмотря на то, что новая позиция США в краткосрочной перспективе представляет собой лучшую из возможных малоприятных альтернатив, в дальнейшем она почти наверняка не будет сохранена. Другие страны пока мало что могут сделать. Но если они решат, что их интересы игнорируются, то, скорее всего, попытаются создать независимую систему доменного именования и адресации, конкурирующую с *ICANN*.

Технология не приемлет единообразия, разница стандартов – это скорее норма, чем исключение. Продолжающиеся столкновения

по поводу *Galileo* (европейский ответ на создание американской системы глобального определения местонахождения *GPS*) только один из примеров. Еще одна иллюстрация — сражения из-за стандартов для мобильных телефонов третьего поколения. В то же время существует опасность, что две системы интернет-адресации не смогут достаточно эффективно взаимодействовать.

Коль скоро Америка хочет сохранить и приумножить преимущества сегодняшнего Интернета, Вашингтон должен найти способ осуществления совместного контроля над Сетью, не угрожающий ее стабильности и не препятствующий свободе слова и техническому обновлению.

В конечном итоге мы являемся ныне свидетелями столкновения разных точек зрения. Соединенные Штаты рассматривали факт создания *ICANN* как символ своего добровольного отказа от контроля над основным источником влияния в цифровом мире. Другие же усматривали в этом хитрый ход Вашингтона, который сохранил свою гегемонию, передав управление Интернетом в американский частный сектор. Зарубежные оппоненты уверены, что переход к многостороннему межправительственному контролю станет новым шагом на пути к просвещенной демократии во всем мире. США же видят в нем шаг назад, в сторону государственного регулирования в сфере телекоммуникаций. От того, удастся ли нашим странам достичь общей точки зрения в этом вопросе, зависит будущее всемирного ресурса, без которого мы уже не можем представить себе свою жизнь.

Милости от природы



“ Тысячи лет это добро под водой сохраняется, болото становится кладовой солнца, и потом вся эта кладовая солнца, как торф, достается человеку в наследство... Мы – разведчики болотных богатств. Мы дознались, что торфа в этом болоте хватит для работы большой фабрики лет на сто... А многие до сих пор только и знают об этих великих кладовых солнца, что в них будто бы черти живут: все это вздор, и никаких нет в болоте чертей ”

М.М. Пришвин. «Кладовая солнца»

Гарантировать энергетическую безопасность *Дэниел Ергин*

50

Единство и борьба сырьевых противоположностей

Александр Арбатов, Мария Белова

69

Газ в Европе: есть ли альтернатива?

Аскар Губайдуллин, Надя Кампанер

85

Цены на нефть и демократия *Мохсен Массарат*

95

К богатству – через собственность *Хосе Пиньера*

105

Гарантировать энергетическую безопасность

Дэниел Ергин

СТАРЫЕ ВОПРОСЫ, НОВЫЕ ОТВЕТЫ

Накануне Первой мировой войны Первый лорд Адмиралтейства Уинстон Черчилль принял историческое решение: заменить уголь нефтью в качестве топлива для кораблей британских ВМС. Он намеревался это сделать, чтобы британский флот превосходил по быстроходности немецкий. Но данная замена также означала, что отныне Королевские ВМС должны были полагаться не на уголь из месторождений в Уэльсе, а на ненадежные поставки нефти из Персии. Таким образом, энергетическая безопасность превратилась в вопрос государственной стратегии. Как Черчилль рассматривал эту проблему? «Стабильность и надежность нефтяного сектора, — отметил он, — обеспечиваются многообразием, и только многообразием поставок».

Со времени принятия Черчиллем этого решения тема энергетической безопасности вновь и вновь возникала в качестве важнейшей проблемы, и сегодня данный вопрос опять в центре внимания. Но теперь он требует переосмысления, ибо то, что на протяжении последних трех десятилетий являлось парадигмой энергетической безопасности, приняло слишком ограниченный характер и нуждается в расширении для того, чтобы включить в себя множество новых факторов. Более того, необходимо осознать, что энергетическая без-

Дэниел Ергин — председатель Кембриджской ассоциации энергетических исследований (*CERA*) и автор книги *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power* («Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть»). В настоящее время пишет новую книгу о геополитике и нефти. Данная статья опубликована в журнале *Foreign Affairs*, № 2 (март — апрель) за 2006 год. © *Council on Foreign Relations Inc.*

опасность не существует сама по себе, а напрямую связана с более широкими отношениями между государствами и способами их взаимодействия друг с другом.

Энергетическая безопасность станет темой номер один в повестке дня встречи лидеров восьми индустриально развитых стран, которая пройдет в Санкт-Петербурге в июле 2006 года. Повышенное внимание к энергетической безопасности отчасти вызвано дефицитом предложения на нефтяном рынке и высокими ценами на нефть, которые удвоились за последние три года. Но интерес к этой теме также подогревается террористической угрозой, нестабильностью в некоторых государствах-экспортерах, националистическими настроениями, страхом перед конфликтами в борьбе за поставки, геополитическим соперничеством и фундаментальной потребностью стран в энергоносителях для поддержки экономического роста.

А на заднем плане (хотя не такой уж он и задний) — возрастание тревоги по поводу того, хватит ли в грядущие десятилетия ресурсов для удовлетворения мировых потребностей в энергоносителях.

Озабоченность состоянием энергетической безопасности не ограничивается нефтяной тематикой. Отключения электричества на обоих — Восточном и Западном — побережьях Соединенных Штатов, в Европе и в России, а также хроническая нехватка электроэнергии в Китае, Индии и других развивающихся странах заставили обеспокоиться надежностью систем электроснабжения. Что касается природного газа, то растущие потребности и ограниченные поставки означают, что Северная Америка больше не может полагаться исключительно на свои возможности и поэтому Соединенные Штаты присоединяются к новому мировому рынку природного газа, который беспрецедентным образом свяжет между собой страны, континенты и цены.

В то же самое время более очевидным становится наличие ряда новых «слабых» мест. «Аль-Каида» пригрозила атаками на то, что Усама бен Ладен называет «стержнями» мировой экономики, то есть на ее ключевую инфраструктуру, в которой одним из наиболее важных звеньев является энергетика. Мир будет все больше зависеть от новых источников энергоресурсов, расположенных там, где системы безопасности пока еще находятся в стадии разработки, — таких, например, как нефтяные и газовые месторождения в прибрежных водах Западной Африки и в Каспийском море. Но незащищенность не ограничивается уязвимостью перед лицом угроз,

создаваемых терроризмом, политическими волнениями, вооруженными конфликтами и разбоем. В августе и сентябре 2005-го ураганы «Катрина» и «Рита» нанесли первый широкомасштабный удар по мировой энергетике, одновременно обусловив сбой в поступлении нефти, природного газа и электроэнергии.

События, которые произошли с начала этого года, подчеркнули значимость данной проблемы. Российско-украинский спор по поводу цены природного газа привел к приостановке поставок в Европу. Растущая напряженность вокруг ядерной программы Тегерана вылилась в угрозы со стороны Ирана, второго по величине производителя в ОПЕК, «вызвать нефтяной кризис». А разрозненные атаки на некоторые объекты нефтяного промысла сократили экспорт из Нигерии, одного из основных поставщиков в Соединенные Штаты.

Со времен Черчилля ключом к энергетической безопасности была диверсификация. Это справедливо и сегодня, но требуется более широкий подход, учитывающий быстрое развитие мировой торговли энергоресурсами, уязвимые места в цепи поставок, терроризм и интеграцию в мировой рынок новых крупных экономик.

Хотя в развитых странах привычное определение термина «энергетическая безопасность» сводится просто к обеспечению достаточного объема поставок по доступным ценам, разные страны по-разному трактуют данное понятие применительно к своим условиям. Страны — экспортеры энергоресурсов главный упор делают на поддержании «стабильности спроса» на их экспорт, который в конце концов обеспечивает преобладающую долю их государственных доходов. Россия видит свою задачу в том, чтобы восстановить государственный контроль над «стратегическими ресурсами», а также над основными трубопроводами и каналами сбыта, по которым ее углеводороды поступают на мировые рынки. Развивающиеся страны озабочены тем, как изменение цен на энергоносители влияет на их платежный баланс. Для Китая и Индии энергетическая безопасность — способность быстро приспосабливаться к новой зависимости от мировых рынков, что знаменует собой серьезный отход от их прежнего стремления к самодостаточности. Для Японии же это компенсация острой нехватки внутренних ресурсов за счет диверсификации, торговли и инвестиций. В Европе главная дискуссия сосредоточена на том, как лучше контролировать зависимость от импортируемого природного газа; большинство европейских стран (за

исключением Франции и Финляндии) также обсуждают перспективы строительства новых атомных станций и, возможно, возврата к (чистому) углю. А Соединенным Штатам приходится признать тот неприятный факт, что их цель — достижение «энергетической независимости» (фраза, ставшая своего рода мантрой с тех пор, как четыре недели спустя после ввода в 1973-м эмбарго она впервые прозвучала из уст Ричарда Никсона) — все больше расходится с действительностью.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ И СПРОС ПОД УДАРОМ

После войны в Персидском заливе беспокойство по поводу энергетической безопасности, казалось, улеглось. Настойчивые попытки Саддама Хусейна установить свое доминирование в зоне Персидского залива потерпели крах, и представлялось, что мировой рынок нефти останется рынком (а не орудием политического манипулирования в руках Саддама), а обильные поставки будут осуществляться по ценам, не препятствующим развитию мировой экономики. Но по прошествии 15 лет цены стали высокими, а на рынках энергоносителей царит страх перед нехваткой ресурсов. Что произошло? Ответ необходимо искать как в рынках, так и в политике.

В последнее десятилетие мы стали свидетелями существенного увеличения мировой потребности в нефти — в основном по причине бурного экономического роста в развивающихся странах, особенно в Китае и Индии. Еще в 1993 году Пекину хватало собственной нефти. С тех пор китайский ВВП почти утроился, а потребность в нефти выросла более чем вдвое. Сегодня Китай импортирует 3 млн баррелей нефти в день, почти половину своего совокупного потребления. Доля Китая на мировом рынке нефти — примерно 8 %, но его доля в общем росте спроса с 2000 года составляет примерно 30 %. Мировая потребность в нефти выросла с 2000-го на 7 млн баррелей в день, причем 2 из этих 7 млн приходились на КНР. Потребление нефти в Индии в настоящее время составляет менее 40 % от объема потребления в Китае, но поскольку первая уже вступила на путь, который экономист Виджей Келкар называет «винтовой лестницей роста», то ее спрос на нефть будет резко возрастать. (По иронии судьбы нынешнему быстрому росту индийской экономики отчасти способствовал скачок цен на нефть во время кризиса в Персидском заливе 1990–1991 годов. Последовавший удар по ее платежному балансу оставил Индию почти без резервов

иностранной валюты, тем самым открыв дверь реформам Манмохана Сингха – тогдашнего министра финансов и нынешнего премьер-министра Индии).

Экономический рост в Китае, Индии и других странах оказал далекоидущее влияние на мировую потребность в энергоносителях. В 1970-е Северная Америка потребляла в два раза больше нефти, чем Азия. В прошлом году, впервые за все время, потребление в Азии превысило показатель Северной Америки. Данная тенденция будет продолжаться: согласно прогнозам Кембриджской ассоциации энергетических исследований (*CERA*), на Азию в течение следующих 15 лет придется половина совокупного роста потребления нефти. Однако возрастающая роль Азии в этом вопросе стала очевидной для всех лишь в 2004 году, когда наиболее высокие за последнее тридцатилетие показатели глобального экономического роста вылились в «потрясение спроса». Неожиданно резкий рост потребления нефти во всем мире проявился в увеличении темпов роста более чем вдвое по сравнению с соответствующим среднегодовым значением в предшествующем десятилетии. В Китае спрос-2004 превысил спрос-2003 на целых 16 %, что отчасти было спровоцировано перебоями в электроснабжении, повлекшими за собой резкое увеличение потребления нефти, которую использовали для импровизированных электрогенераторов. Потребление в США и других странах тоже значительно выросло в 2004 году. В результате на нефтяном рынке возник самый большой дефицит предложения за три десятилетия (если не считать первых двух месяцев после вторжения Саддама в Кувейт в 1990-м). При этом скважин для производства дополнительной нефти почти не осталось. То же положение наблюдается и сегодня, но имеется еще и другая загвоздка. Ту дополнительную нефть, которую могли бы добыть, не так-то легко продать, потому что ее невысокое качество не позволяет использовать ее на имеющихся в разных частях мира нефтеперерабатывающих заводах.

Перерабатывающие мощности являются серьезным ограничительным фактором поставок, потому что налицо существенное расхождение между потребностью мировых потребителей в продукции и возможностями нефтеперерабатывающих заводов. Хотя данная проблема часто представляется исключительно американской, нехватка перерабатывающих мощностей — это фактически общемировое явление. Больше всего вырос мировой спрос на так называемые промежуточные дистилляты (дистиллят — продукт перегонки или

выпаривания. — **Ред.**): дизельное, реактивное и печное топливо. Дизель — излюбленный вид топлива европейских автомобилистов, половина из которых покупает машины с дизельными двигателями, и это топливо все чаще используется для поддержания экономического роста в Азии, где его применяют не только в транспортных средствах, но и в электрогенераторах. Но в мировой системе переработки не хватает так называемых мощностей глубокой переработки для преобразования более тяжелых сортов сырой нефти в промежуточные дистилляты. Этот дефицит мощностей породил дополнительный спрос на более легкие сорта нефти-сырца, такие, как эталонные марки нефти *WTI* (западнотехасская средняя), что способствует дальнейшему росту цен.

Другие факторы, включая проблемы в некоторых крупных странах-экспортерах, также внесли свой вклад в повышение цен. Нынешняя эра высоких цен на нефть в действительности началась в конце 2002 — начале 2003 года, непосредственно накануне войны в Ираке, когда действия Уго Чавеса по усилению контроля над политической системой Венесуэлы, а также над государственной нефтяной компанией и нефтяными доходами вызвали забастовки и акции протеста. Это привело к прекращению добычи нефти в Венесуэле — стране, числившейся в ряду наиболее надежных экспортеров со времен Второй мировой войны. Потеря нефти вследствие этих забастовок оказалась для мирового рынка весьма существенной — более весомой, чем ущерб, причиненный поставкам войной в Ираке. Уровень добычи нефти в Венесуэле так и не восстановился полностью, и в настоящее время там ежедневно добывается почти на 500 тыс. баррелей меньше, чем до забастовки.

Вопреки распространенному опасению, терпящий крах режим Саддама не спровоцировал поджог нефтяных установок во время войны 2003-го; но и резкого послевоенного скачка в объемах добычи, на который многие надеялись, в Ираке, конечно же, не произошло. Десятки миллиардов долларов, необходимых для того, чтобы вернуть производство на максимальный довоенный уровень в 3,5 млн баррелей в день (1978), не были вложены как из-за продолжавшихся террористических атак на инфраструктуру и нападений на рабочих и специалистов, так и в силу неопределенности в сфере политического и правового устройства послевоенного Ирака и отсутствия четкой договорной основы инвестирования. В результате Ирак экспортирует на 30–40 % меньше, чем до начала войны.

Нефтяные месторождения России, напротив, имели в последние пять лет решающее значение для роста мирового предложения, обеспечивая почти 40 % совокупного увеличения мировой добычи с 2000 года. Но в прошлом году рост нефтедобычи в России ощутимо замедлился по причине политических рисков, недостаточных капиталовложений, нестабильной государственной политики, препятствий со стороны регулирующих органов, а в некоторых регионах и из-за геологических трудностей. Несмотря на подобные проблемы в некоторых крупных странах-поставщиках, нефтедобыча на других месторождениях, не привлечших к себе столь пристального внимания (например, в прибрежных водах Бразилии и Анголы) тем временем увеличивалась — до тех пор, пока ураганы «Катрина» и «Рита» не привели к остановке 27 % нефтедобывающих (а также 21 % нефтеперерабатывающих) предприятий США. Даже в январе 2006-го американские нефтепромысловые объекты, производившие до удара стихии 400 тысяч баррелей нефти в день, всё еще не работали. В целом опыт последних двух лет подтверждает истину, что рынок, характеризующийся дефицитом предложения, не защищен от влияния разного рода событий.

Все эти проблемы спровоцировали новую волну опасений по поводу того, что мировые нефтяные запасы подходят к концу. Подобные тревожные пароксизмы эпизодически случались с 1880-х. Однако глобальное производство фактически выросло на 60 % с 70-х годов прошлого века — времени, когда человечество в последний раз находилось в тревожном ожидании скорого истощения мировых нефтяных ресурсов. (Резкое ускорение роста спроса в 2004-м привлекло больше внимания, чем его замедление в 2005-м, когда потребление нефти в Китае вообще не увеличилось, а мировой рост вернулся к средним темпам, характерным для периода 1994–2003 годов.) В определенных кругах всё чаще говорят о надвигающемся пике производства нефти и последующем быстром спаде. Однако анализ проектов и планов развития, проведенный *CERA* в отношении всех основных месторождений, показывает, что в течение следующего десятилетия чистая производственная мощность может вырасти на 20–25 %. Несмотря на нынешний пессимизм, более высокие цены на нефть сделают то, что обычно делают возросшие цены на любой другой товар: они приведут к росту новых поставок за счет существенного увеличения инвестиций и превращения минимальных возможностей в коммерческие перспективы (а также, ко-

нечно, и к обузданию спроса и стимулированию развития альтернативных источников энергии).

Добрая часть этого прироста мощности налицо. Значительная его доля будет обусловлена эксплуатацией нетрадиционных источников: от нефтеносных песков Канады (известных также как битуминозные пески) до залежей в сверхглубоких водах. Все это возможно благодаря непрерывному совершенствованию технологий (к примеру, из природного газа получают очень высококачественное топливо типа дизельного). Но объемы традиционного снабжения тоже будут расти: Саудовская Аравия работает над тем, чтобы увеличить свою производственную мощность на 15 % и выйти к 2009-му на уровень добычи, превышающий 12 млн баррелей в сутки. Реализуются также проекты в других местах, в частности в Каспийском море и даже в Соединенных Штатах, где идет разработка месторождений в прибрежных водах. Хотя энергетическим компаниям придется вести изыскания в более трудных природных условиях, главное препятствие на пути развертывания новых поставок — это не геология, а то, что происходит на поверхности земли, а именно: международные отношения, мировая политика, принятие решений правительствами, а также инвестиции в энергетику и в новые технологические разработки. Однако следует отметить: в имеющихся прогнозах действительно утверждается, что после 2010 года основной рост поставок будет исходить от меньшего числа стран, чем сегодня, и это не может не усилить тревогу по поводу энергетической безопасности.

НОВЫЕ РАМКИ

Нынешняя система энергетической безопасности была создана в ответ на нефтяное эмбарго, введенное арабскими странами в 1973 году. Ее цель — обеспечить координацию действий индустриальных стран в случае срыва поставок, стимулировать сотрудничество в области энергетической политики, избежать болезненной конфронтации в борьбе за поставки и не допустить никакого использования «нефтяного оружия» экспортерами в дальнейшем. Ключевыми элементами этой системы являются базирующееся в Париже Международное энергетическое агентство (МЭА), членами которого являются индустриальные страны; стратегические запасы нефти, включая стратегические нефтяные запасы США (*U.S. Strategic Petroleum Reserve*); непрерывный мониторинг и анализ рынков энергоносителей.

лей и политики в области энергетики, а также экономия энергии и согласованное экстренное распределение стратегических запасов в случае нарушения поставок. Система мер на случай чрезвычайных обстоятельств была разработана для противодействия крупным сбоям в поставках, угрожающим мировой экономике и стабильности, а не для управления ценами и товарным циклом. С момента возникновения этой системы в 1970-х согласованное экстренное вскрытие стратегических запасов происходило лишь дважды: накануне войны в Персидском заливе (1991) и осенью 2005-го после урагана «Катрина». (Система также была приведена в состояние готовности перед 1 января 2000-го в связи с потенциальными последствиями действия компьютерного червя Y2K, вызывающими тревогу во всем мире; во время прекращения нефтедобычи в Венесуэле в 2002–2003 годах и весной 2003-го перед вторжением в Ирак).

Опыт показывает, что в целях поддержания энергетической безопасности странам следует придерживаться нескольких принципов. Первый и наиболее известный — это то, к чему призвал Черчилль более чем 90 лет тому назад: диверсификация поставок. Умножение числа источников снижает ущерб от срыва поставок из какого-либо одного источника, предоставляя возможность получать сырье из других, альтернативных, источников, что служит интересам как потребителей, так и производителей, для которых стабильность рынков — главный приоритет. Но одной диверсификации недостаточно.

Второй принцип — это устойчивость, «запас надежности» в системе энергоснабжения, который смягчает воздействие потрясений и облегчает процесс восстановления после сбоев. Такая эластичность может быть следствием многих факторов, включая достаточные незадействованные производственные мощности, стратегические запасы, резервное электропитание оборудования, необходимую вместимость резервуаров вдоль всей цепи снабжения, накопление важных составных частей для производства и распределения электроэнергии, а также тщательно разработанные планы оперативного реагирования на сбои, от которых могут пострадать крупные регионы.

Отсюда вытекает третий принцип: признание реальности интеграции. Существует только один рынок нефти — сложная мировая система, перемещающая и потребляющая около 86 млн баррелей ежедневно. Для всех потребителей безопасность кроется в стабильности этого рынка. Изоляция совершенно исключена.

Четвертый принцип — важность информирования. В основе хорошо функционирующих рынков лежит высококачественная информация. На международном уровне МЭА возглавило усилия по налаживанию потока информации о мировых рынках и энергетических перспективах. Эта работа дополняется шагами нового Международного энергетического форума, который будет стремиться объединить информацию, поступающую от производителей и потребителей (Международный энергетический форум, *International Energy Forum* — создан в 1991 году как площадка для неофициальных многосторонних и двусторонних дискуссий и консультаций по актуальным вопросам развития мировой энергетики и энергетической безопасности. — Ред.). Информация не менее важна и во время кризиса, когда фактические сбои, обрастая слухами и страхами, способны раздувать панику. Реальное положение вещей может оказаться скрытым за шквалом обвинений, за раздражением, за проявлением негодования, за лихорадочным поиском заговоров, что в состоянии значительно осложнить и без того непростую ситуацию. В таких случаях правительства и частный сектор должны сообща противодействовать возникновению паники с помощью высококачественной и своевременной информации. Правительство США может способствовать гибкости и корректировке рынка, оперативно связываясь с компаниями и позволяя им обмениваться информацией, принимая при необходимости соответствующие антитрестовские меры.

Какими бы важными ни были эти принципы, последние несколько лет высветили потребность в расширении понятия энергетической безопасности в двух таких важных аспектах, как признание необходимости глобализации системы энергетической безопасности, которой можно добиться главным образом путем вовлечения Китая и Индии, и принятие того факта, что нужно защищать всю цепь энергоснабжения.

Китай, жаждущий энергоресурсов, превратился в основной элемент сюжета многих литературных и кинематографических триллеров. Даже если говорить о реальной жизни, то и здесь нет недостатка в подозрениях: некоторые в Соединенных Штатах видят генеральную линию КНР в том, чтобы добиваться преимущества над США и Западом в приобретении нефти и газа за счет новых поставок. В свою очередь часть стратегов в Пекине опасаются, что Соединенные Штаты могут когда-нибудь попытаться ввести запрет на поставки энерго-

носителей в Китай из-за рубежа. На самом же деле ситуация не столь драматична. Несмотря на все внимание к усилиям Китая получить доступ к мировым нефтяным резервам: например, совокупный объем нынешней ежедневной нефтедобычи Китая за его границами равен всего лишь 10 % ежедневной нефтедобычи одной из крупнейших нефтяных компаний мира. Если между Вашингтоном и Пекином когда-нибудь и возникнут серьезные разногласия по поводу нефти или газа, они, скорее всего, будут обусловлены не конкуренцией за сами энергоресурсы, а тем, что явится частью международных проблем более широкого масштаба (к примеру, спор вокруг какого-либо режима или по поводу надлежащей реакции на ядерную программу Ирана). На самом деле, с точки зрения североамериканских, европейских и японских потребителей, китайские и индийские инвестиции в разработку новых энергоресурсов по всему миру — это не угроза, а нечто желанное. Ведь в грядущие годы, когда спрос на энергоресурсы в Китае и Индии будет расти, каждый сможет пользоваться бóльшим количеством энергии.

Было бы разумнее (в действительности совершенно необходимо сделать это безотлагательно) включить этих двух гигантов во всемирную сеть торговли и инвестиций вместо того, чтобы стать свидетелями их сползания к меркантильному подходу, основанному исключительно на двусторонней основе. Вовлечение Китая и Индии в глобальную систему потребует понимания того, что означает для них энергетическая безопасность. Обе страны быстро движутся от самодостаточности к интеграции в мировую экономику. Это предполагает, что они станут всё больше зависеть от мировых рынков — причем как раз тогда, когда их правительства будут испытывать на себе огромное давление, поскольку от них потребуются обеспечить экономический рост своему громадному населению, ежедневно сталкивающемуся с нехваткой энергоресурсов и отключениями электричества. Таким образом, главная задача Китая и Индии — обеспечить себя энергоресурсами, достаточными для поддержания экономического роста и предотвращения дефицита энергии, ослабляющего нацию и чреватого социально-политическими волнениями.

Для Индии, где политики пока еще не могут забыть кризис платежного баланса 1990-го, нефтедобыча за рубежом — это тоже способ оградить себя от высоких цен. Таким образом, нужно помочь Индии, Китаю и другим ключевым странам, таким, в частности, как Бразилия, действовать в координации с существующей в рамках

МЭА системой энергетической безопасности, с тем чтобы предоставить им гарантию защиты их интересов в случае каких-либо потрясений и чтобы повысить эффективность самой системы.

БЕЗОПАСНОСТЬ И ГИБКОСТЬ

Нынешняя модель энергетической безопасности, родившаяся на свет во время кризиса 1973 года, делает упор в основном на том, как справиться с любым срывом поставок нефти из добывающих стран. Понятие энергетической безопасности необходимо сегодня расширить так, чтобы включить в него защиту всей инфраструктуры и цепи энергоснабжения, а это — грандиозная задача. В одних только Соединенных Штатах имеется: более 150 нефтеперерабатывающих предприятий, 4 тыс. шельфовых нефтяных платформ, 160 тыс. миль (257 488 км) нефтепроводов, оборудование с суточной пропускной способностью 15 млн баррелей импортируемой и экспортируемой нефти, 10 400 электростанций, 160 тыс. миль высоковольтных линий электропередач и миллионы миль проводов для распределения электроэнергии, 410 подземных промысловых газохранилищ и 1,4 млн миль (2 253 020 км) газопроводов. Ни одна из сложных, интегрированных цепей снабжения в мире не создавалась с учетом безопасности, трактуемой в этом широком смысле. Ураганы «Катрина» и «Рита» заставили по-новому взглянуть на проблему безопасности, показав фундаментальное значение электрической сети для всех других аспектов энергоснабжения. После ураганов нефтеперерабатывающие предприятия на северной части побережья Мексиканского залива и крупные американские нефтепроводы не могли функционировать не потому, что были повреждены, а потому, что не получали электропитания.

Энергетическая взаимозависимость и растущие масштабы торговли энергоносителями требуют постоянного сотрудничества производителей и потребителей для обеспечения безопасности всей цепи энергоснабжения. Трансграничные трубопроводы большой протяженности становятся всё более важным элементом в мировой энергетической торговле. Существуют также многочисленные узкие коридоры на маршрутах морской транспортировки нефти и во многих случаях — сжиженного природного газа (СПГ), которые делают весь процесс особенно уязвимым: это Ормузский пролив у входа в Персидский залив; Суэцкий канал, соединяющий Красное и Средиземное моря; Баб-эль-Мандебский пролив, ведущий в Красное море;

Ресурсные войны

На протяжении всей истории государства вели борьбу за территории, богатые полезными ископаемыми. Однако американский аналитик **Майкл Клэйр** убежден, что сегодня мир вступил в новую эпоху войн за ресурсы, все более частых и ожесточенных. В перспективе наиболее вероятны конфликты из-за запасов пресной воды.

Кровопролитная война Ирака с Ираном, а также вторжение в Кувейт были начаты из-за претензий Багдада на ряд прилежащих нефтеносных территорий. Ныне примерно 50 из 192 стран мира оспаривают те или иные территории у соседей. По подсчетам американского исследователя **Дэниела Пайпса**, в Африке насчитывается 20 подобных споров (например, Ливия спорит с Чадом и Нигером, Камерун – с Нигерией, Эфиопия – с Сомали и т. д.), в Европе – 19, на Ближнем Востоке – 12, в Латинской Америке – 8. Своеобразный лидер по количеству претензий – КНР, претендующая на 7 спорных участков суши.

В районе Фолклендских (Мальвинских) островов, которые Аргентина оспаривает у Великобритании, обнаружены большие залежи нефти. «Черное золото» имеется в заливе Кориско-Бэй, из-за которого спорят Экваториальная Гвинея и Габон, а также в районе островов Абу-Муса и Танб в Ормузском проливе (Иран и Объединенные Арабские Эмираты). Архипелаг Спратли, шельф которого богат высококачественной нефтью, является предметом раздоров между Китаем, Тайванем, Вьетнамом, Малайзией, Филиппинами и Брунеем.

Мирно протекает спор за территории Антарктиды, где также обнаружены значительные запасы полезных ископаемых. Претендуют на них Австралия, Франция, Норвегия, Новая Зеландия, Аргентина, Чили и Великобритания; последние три страны оспаривают ряд территорий ледового континента друг у друга. Так как все претенденты являются участниками Антарктического договора 1959 года, признающего Шестой континент демилитаризованной зоной мира и сотрудничества, переход споров в военную стадию практически невозможен. Впрочем, в 1970–1980-е годы военные диктатуры Чили и Аргентины демонстративно объявляли антарктические острова территориями своих стран, что вызывало протесты мирового сообщества.

Подавляющее большинство современных ресурсных конфликтов носят не межгосударственный характер, а вспыхивают между конкурирующими кланами внутри одной страны. Исследователь **Тед Фишмен** напоминает, что, к примеру, повстанцы в Индонезии сражаются за острова, содержащие колоссальные запасы нефти и других ископаемых. В Мьянме (Бирме) воюют за контроль над торговыми путями, по которым транс-

портируются ценная древесина и наркотики. В Судане за 20 лет гражданской войны погибло более 2 млн человек, 4 млн остались без крова. Война между мусульманским Севером и христианско-анимистским Югом идет за контроль над водными ресурсами и нефтью. Значительна «нефтяная» составляющая вооруженных конфликтов в Колумбии, Анголе, Чаде и Камеруне. Война в Камбодже (1980–1990-е годы) велась за месторождения сапфиров, рубинов и за районы, богатые ценной древесиной.

Экономисты **Пол Коллер** и **Анке Хеффлер** обнаружили, что для стран, обладающих одним или двумя основными экспортными ресурсами (например, нефть или какао), вероятность гражданской войны в пять раз выше, чем для диверсифицированных экономик. Критическим с точки зрения риска войны является уровень в 26 % ВВП, получаемого за счет экспорта одного вида сырья. К аналогичному выводу пришли **Джеймс Фирон** и **Дэвид Лэйтин** – авторы книги «Этничность, партизанская и гражданская война». Правда авторы исследования «Сколько войн нас ждет?» **Ибрахим Эльбадави** и **Николас Самбанис** доказывают, что наличие ресурсов не увеличивает военного риска.

Уильям Рено, профессор Северо-Западного университета, указывает на то, что мощным катализатором конфликтов является стремление властей предрержащих к личному обогащению и коррупционным схемам. **Майкл Реннер**, автор исследования «Анатомия войн за ресурсы», напоминает, что, к примеру, правитель Заира Мобуту обладал личным состоянием, оцениваемым в 4–6 млрд долларов, – больше годового ВВП страны. В Либерии президент Чарльз Тейлор приватизировал алмазные прииски и перепродал права на них французским и китайским компаниям. Обделенные соотечественники начали гражданскую войну, которая с 1989 года унесла 200 тыс. жизней. Аналогичный сценарий имели место в Уганде. В Нигерии и Папуа – Новая Гвинея в конфликты с центральным правительством периодически вступают организации, представляющие интересы местных жителей, которые живут вблизи месторождений нефти.

Профессор Лондонской школы экономики **Дэвид Кин** отмечает, что закончить подобные войны очень сложно. Количество ценных минеральных ресурсов, нелегально поставляемых на мировой рынок повстанческими и иными нелегальными структурами, весьма велико. К примеру, в 1999 году компания *De Beers* пришла к выводу, что необработанные алмазы из конфликтных зон составили 4 % от общемировой добычи. Годом позже группа экспертов ООН заявила, что до 20 % всех необработанных алмазов, обращающихся в мире, имеют нелегальное происхождение.

Washington ProFile

пролив Босфор — главный экспортный канал для российской и каспийской нефти; Малаккский пролив, через который проходит 80 % японской и южнокорейской нефти, а также около половины китайской. Захват и повреждение танкеров на этих стратегических водных путях способны перекрыть каналы поставки на длительное время. Безопасность трубопроводов и узких коридоров в морской акватории потребует дополнительного мониторинга, равно как и создания многосторонних сил быстрого реагирования.

Проблемы в сфере энергетической безопасности станут в грядущие годы всё более насущными, поскольку масштабы мировой торговли энергоресурсами существенно увеличатся по мере углубления интеграции мировых рынков. В настоящее время около 40 млн баррелей нефти ежедневно пересекают просторы Мирового океана в танкерах; к 2020 году этот показатель может подскочить до 67 млн баррелей. К тому времени Соединенные Штаты, возможно, будут импортировать 70 % всей своей нефти (в сравнении с нынешними 58 % и 33 % в 1973-м); то же самое, похоже, ожидает и Китай. Объемы природного газа, пересекающего Мировой океан в виде СПГ, могут к 2020 году утроиться до 460 млн тонн. Америка будет важной частью этого рынка: хотя сегодня СПГ покрывает лишь около 3 % потребностей США, к 2020-му его доля может превысить 25 %. Обеспечение безопасности мировых рынков энергоносителей потребует согласованных действий как на международном, так и на внутригосударственном уровне со стороны компаний и правительств, включая энергетические, экологические, военные, правоохранительные и разведывательные ведомства.

Однако в Соединенных Штатах, так же как и в других странах, далеко не всегда очевидно, кто обеспечивает финансирование и кто за что отвечает в области защиты критически важной инфраструктуры, прежде всего энергетической, и каковы источники ее финансирования. Частному сектору, федеральному правительству, властям штатов и местным органам самоуправления следует предпринять шаги в направлении улучшения координации деятельности. Сохранение приверженности к согласованным действиям в периоды низких или умеренных цен потребует дисциплинированности и бдительности. Как заметил Стивен Флинн, специалист по внутренней безопасности при Совете по международным отношениям, «безопасность не бесплатна». И государственному, и частному сектору нужно вкладывать средства в повышение уровня безо-

пасности энергетической системы — это означает, что обеспечение энергетической безопасности повлияет как на стоимость энергоносителей, так и на расходы на национальную безопасность.

Сами рынки необходимо признать источником безопасности. Система энергетической безопасности создавалась в то время, когда в Соединенных Штатах действовали регулируемые цены на энергоносители, торговля энергоресурсами только начиналась, а до формирования фьючерсных рынков оставалось еще несколько лет. Сегодня крупные, гибкие и хорошо функционирующие рынки энергоресурсов обеспечивают безопасность, смягчая потрясения и позволяя спросу и предложению реагировать на них более оперативно и искусно, чем это могла делать управляемая система. Такие рынки явятся гарантией безопасности растущего рынка СПГ, что укрепит уверенность стран-импортеров. Таким образом, правительства должны сопротивляться искушению поддаться политическому давлению и осуществлять назойливое управление рынком. Вмешательство и регулирование, какими бы благими мотивами они ни оправдывались, могут привести к обратным результатам, замедляя и даже не допуская перемещения ресурсов, необходимого для устранения последствий сбоя.

По крайней мере в Соединенных Штатах воспоминания о пресловутых очередях за бензином в 1970-х возникают после любого скачка цен или сбоя даже у тех, кто в те времена еще только начал ходить (и, быть может, даже у тех, кто тогда еще не родился). Тем не менее эти очереди в значительной степени являлись плодом собственных ошибок — следствием контроля за ценами и существования неповоротливой системы распределения, при которой бензин отправлялся туда, где в нем не нуждались, и не поставлялся в районы, страдавшие от его нехватки.

Противопоставьте это тому, что произошло сразу после урагана «Катрина». Крупный сбой поставок нефти в США сопровождался сообщениями о раздувании цен и начинающемся дефиците бензина на автозаправочных станциях — все это вместе взятое могло привести к появлению вдоль Восточного побережья новых «бензиновых» очередей. Однако рынки пришли в равновесие и цены упали гораздо быстрее, чем ожидалось. Были осуществлены экстренные поставки из стратегических нефтяных запасов США и других запасов МЭА, что стало для рынка сигналом «не паниковать». В то же время правительство ослабило два важных регулирующих ограниче-

ния. Один из них — закон Джонса (запрещавший кораблям не под американскими флагами перемещать грузы между американскими портами), действие которого было временно приостановлено с целью разрешить неамериканским танкерам доставлять, огибая Флориду, топливо, застрявшее в узком коридоре у северной части побережья Мексиканского залива, на Восточное побережье, где в нем остро нуждались. Другое ограничение — серия постановлений о «бензине улучшенных сортов», которые требовали поставлять бензин разного качества в разные города. Их также временно отменили, чтобы поставки бензина можно было перенаправить на юго-восток страны из других регионов. Этот опыт ясно высвечивает необходимость включить в механизм энергетической безопасности гибкий подход к регулирующей деятельности и к окружающим условиям (а также ясное осознание факторов, препятствующих усилиям по корректировке), чтобы как можно более эффективно справляться со сбоями и аварийными ситуациями.

Правительство США и частный сектор тоже должны взять на себя новые обязательства в области эффективного использования и экономии энергии. Хотя воздействие энергосбережения на экономику часто недооценивается, в течение последних нескольких десятилетий оно было огромным. За последние 30 лет американский ВВП вырос на 150 %, тогда как потребление энергии увеличилось лишь на 25 %. В 70-е и 80-е годы прошлого столетия многие считали такое расхождение невозможным или, по крайней мере, определенно губительным для экономики. Верно то, что более эффективное использование энергии стало возможно во многом благодаря тому, что экономика США теперь «легче», чем три десятилетия назад, как выразился бывший председатель Федеральной резервной системы Алан Гринспен. Иными словами, ВВП сегодня в меньшей степени складывается из производства и в большей — из услуг (особенно в области информационных технологий), чем это можно было представить себе в 1970-е. Но главное остается в силе: экономия дала плоды. Нынешние и будущие достижения в области технологий могут способствовать получению существенных дополнительных выгод, которые принесут громадную пользу не только таким передовым экономикам, как американская, но и экономикам таких стран, как Индия и Китай (на самом деле в последнее время Пекин сделал энергосбережение своим приоритетом).

Наконец, благоприятный инвестиционный климат, как таковой, должен стать ключевой задачей в сфере обеспечения энергетической безопасности. Для разработки новых ресурсов необходим постоянный поток инвестиций и технологий. По последним оценкам МЭА, в ближайшие 25 лет потребуется 17 трлн долларов для внедрения новых разработок в области энергетики. Эти денежные потоки не материализуются без создания разумных и стабильных механизмов инвестирования, без своевременного принятия решений на правительственном уровне и без открытых рынков. Способы облегчения инвестиций в энергетику станут одним из важнейших вопросов, которые лидеры стран — членов «Большой восьмерки» обсудят на своей встрече в 2006 году в рамках посвященной проблемам энергетической безопасности повестки дня.

ГРЯДУЩИЕ ПОТряСЕНИЯ

В будущем рынки энергоносителей станут неизбежно испытывать потрясения. Некоторые из их возможных причин можно примерно предвидеть: это скоординированные террористические атаки, сбой поставок с Ближнего Востока и из Африки или беспорядки в Латинской Америке, которые скажутся на нефтедобыче в Венесуэле — третьем по величине производителе ОПЕК. Однако другие возможные причины могут стать неожиданностью. В прибрежной нефтяной индустрии давно уже возводятся такие сооружения, которые могли бы выдержать «столетний шторм» (геологический термин, означающий сильнейший шторм, вероятность которого условно равна одному разу в столетие. — **Ред.**), но никто не мог предугадать, что в течение нескольких недель два таких разрушительных урагана ударят по энергетическому комплексу в Мексиканском заливе. А те, кто создавал систему экстренного распределения стратегических запасов МЭА, не могли даже на мгновение представить себе, что эти резервы могут быть вскрыты для того, чтобы смягчить последствия аварий, произошедших в Соединенных Штатах.

Диверсификация останется основополагающим отправным принципом энергетической безопасности и в нефтяной, и в газовой отраслях. Однако вполне вероятно, что теперь она потребует и разработки нового поколения технологий, которые используются в ядерной энергетике или применяются при «чистом» сжигании угля, а также поддержки возрастающей роли разнообразных возобновляемых источников энергии по мере того, как те будут становиться все

более конкурентоспособными. Диверсификация также обусловит необходимость инвестиций в новые технологии, начиная с тех, которые должны появиться в ближайшей перспективе (преобразование природного газа в жидкое топливо), и до технологий более отдаленного будущего, пока еще находящихся в стадии лабораторной разработки, таких, как создание биологических источников энергии. Сегодня наблюдается рост инвестиций в технологии по всему энергетическому спектру, и это окажет позитивное воздействие не только на энергетику будущего, но и на окружающую среду.

Но энергетическая безопасность существует и в более широком контексте. В мире, который характеризуется усиливающейся взаимозависимостью, энергетическая безопасность будет во многом зависеть от того, как государства выстраивают отношения друг с другом, будь то на двусторонней или на многосторонней основе. Вот почему энергетическая безопасность окажется одной из главных проблем американской внешней политики в грядущие годы. Частью этой проблемы станет необходимость предвидеть и оценивать различные вероятные сценарии. А для этого надо не только заглядывать за угол, но и уметь рассмотреть за циклическими взлетами и спадами как реальность существования все более сложной и более интегрированной всемирной энергетической системы, так и значимость отношений между вовлеченными в эту систему странами.

Единство и борьба сырьевых противоположностей

Александр Арбатов, Мария Белова

Даже при беглом взгляде на карту мира бросается в глаза, насколько неравномерно распределены месторождения полезных ископаемых. Раньше это явление объясняли различной степенью изученности разных стран и континентов. Действительно, малоизученные территории остаются до сих пор, и не исключено, что геологическая разведка последующих десятилетий скорректирует картину. Однако если иметь в виду месторождения, пригодные для разработки сегодня и в обозримом будущем, то ситуация существенно не изменится, какие бы инвестиции ни осуществлялись и как бы ни совершенствовалась техника разведки.

Это означает, что от решения вопроса об энергосырьевой базе зависит очень многое: не только перспективы развития мировой экономики, но и состояние международных отношений. В какой степени затруднения в области обеспечения топливом и материалами могут быть связаны с политическими и внешнеэкономическими факторами? Какова роль сырьевой дипломатии в современной политике? От ответов на эти вопросы не в последнюю очередь зависит, какую роль на международной арене предстоит играть России.

ПОЛЯРИЗАЦИЯ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

На протяжении большей части XX столетия международные экономические и политические отношения в области сырья раз-

А.А. Арбатов — заместитель председателя Совета по изучению производительных сил Министерства экономического развития и торговли РФ и Российской академии наук. **М.А. Белова** — эксперт департамента энергетики Института энергетики и финансов.

вивались в направлении поляризации производящих и потребляющих стран.

Процесс истощения ресурсов в промышленно развитых странах и ухудшения качества добываемого там сырья сопровождался быстрым ростом темпов его потребления. Сырьевая картина характеризовалась возрастанием потребностей в относительно новых видах ресурсов — нефти, газе, цветных металлах, а также уменьшением значения угля и железной руды, являвшихся основой индустриализации XIX и начала XX века. Росла зависимость развитых стран от импорта нефти, происходил переход на руды низкой концентрации, менялась структура издержек в связи с удорожанием рабочей силы. Последнее сделало нерентабельными многие старые разработки (например, олова в провинции Корнуолл, Англия), заставила сократить производство некоторых видов сырья (никеля в Канаде). Значительному сокращению добычи и поисково-разведочных работ способствовали и ужесточившиеся меры по охране окружающей среды.

Начиная с 20–30-х годов минувшего столетия приток дешевой импортной нефти из стран Ближнего Востока привел к сворачиванию поисково-разведочных работ в развитых государствах, они во все большей степени переносились на территории развивающихся стран и в шельфовые зоны. Все это замедлило темпы роста производства минерального сырья в развитых странах, в результате чего они оказались в зависимости от импорта, а развивающиеся страны — от экспортных поступлений. Перед развитым миром встал вопрос о выработке долгосрочной, по возможности скоординированной стратегии для обеспечения устойчивого снабжения ресурсами, в то время как страны-поставщики стремились извлечь максимальные политические и экономические выгоды из обладания сырьем.

ЕВРОПА И ЯПОНИЯ В ПОИСКАХ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ

До тех пор пока существовала колониальная система, развитые государства беспрепятственно черпали природные богатства из своих колоний. Стремление получить доступ к источникам ресурсов нашло отражение во внешней политике Англии, Германии, Голландии и Японии, то есть стран, контролировавших значительные пространства в Азии, Африке и Латинской Америке. В общем и целом западноевропейские государства и Япония, не располагавшие, в отличие от США, достаточной минерально-сырьевой базой на собст-

венной территории, начали формировать целенаправленную политику импорта сырья еще в XIX веке.

Любопытно, что правительство Италии, не обладавшей значительными запасами сырья и многочисленными колониями, активно продвигало идею международного контроля над природными ресурсами как общемировым достоянием — предполагалось, что распорядителем богатств станет Лига Наций. Доступ к минеральным ресурсам вообще был одной из постоянных тем, обсуждавшихся в рамках этой организации. В 1920–1930-х годах широкое распространение в международных отношениях получила концепция «имущих» и «неимущих» государств, а принадлежность к той или иной категории определялась степенью самообеспеченности экономики страны минеральным сырьем.

Обсуждение этой темы, прерванное фактическим распадом Лиги Наций и Второй мировой войной, вновь развернулось в 1970–1980-х на международных конференциях и в ряде комитетов ООН (прежде всего в Комитете по природным ресурсам). Термины «имущие» и «неимущие» вышли из употребления, а дискуссия шла в основном о том, следует ли признать минеральные ресурсы «общим наследием человечества». Интернационализация полезных ископаемых столкнулась с решительным сопротивлением многих освободившихся от колониальной зависимости стран — обладателей крупных запасов, зачастую именно эти запасы составляли чуть ли не единственную статью их бюджетных доходов. Подобную идею не поддержали и такие влиятельные члены ООН, как СССР и КНР, а также некоторые другие страны, в результате чего она постепенно исчезла с повестки дня. Правда, учитывая стремительные изменения, которые в начале XXI столетия — в эпоху размывания классической Вестфальской системы международных отношений — претерпевает само понятие государственного суверенитета, нетрудно предположить, что вопрос внешнего контроля над ресурсами может быть поднят вновь.

В относительно благоприятном положении пребывала Великобритания, в распоряжении которой находились ресурсы ее колоний и доминионов. Для Германии сырьевая ситуация складывалась значительно напряженнее. По официальным оценкам британских правительственных чиновников, «в 1936 году из 25 жизненно важных материалов Великобритания была способна обеспечить себя двадцатью видами сырья, в то время как Германия только ше-

стью». Такое положение дел заставило Берлин разрабатывать долгосрочную сырьевую политику, решающую роль в которой играло государство. Оно выделяло субсидии, устанавливало специальную налоговую шкалу и нормы потребления ресурсов. Примечательно, что Германия фактически первой из развитых держав попыталась частично решить сырьевую проблему за счет новых технологий — разветвления производства синтетической нефти, газа, каучука, использования бедных руд, широкого применения заменителей и т. д. Правда, как показало развитие событий в мире, это отнюдь не означало отказа от агрессивных планов захвата чужих территорий и источников сырья и энергии, а скорее служило дополнением к экспансионистской стратегии.

Схожей была и политика Японии, пытавшейся контролировать природные ресурсы Юго-Восточной Азии. Токио заключил двусторонние торговые договоры с рядом стран этого региона, которые предусматривали широкие поставки минерального сырья для нужд японской промышленности.

С окончанием Второй мировой войны на международной арене произошли радикальные изменения, начался активный процесс деколонизации. Многие полагали, что крах колониальной системы автоматически лишит бывшие метрополии (Англия, Франция, Голландия и др.) доступа к источникам сырья и рынкам сбыта и приведет их к глубокому кризису. Однако завоевание политического суверенитета бывшими колониями еще не означало достижения экономической независимости. Деколонизация 1950–1960-х практически не нарушила движение сырьевых потоков из развивающихся государств в индустриальные центры капиталистического мира. Даже ожесточенная борьба Алжира за независимость не помешала продолжать экспорт алжирской нефти, газа и фосфатов в бывшую метрополию — Францию. Аналогичная картина складывалась и в других развивающихся странах.

Такое на первый взгляд парадоксальное положение вещей объяснялось прочностью и инерционностью экономических связей, которые десятки лет формировались между метрополиями и колониями. Высокая степень зависимости от иностранного капитала, технологий, управленческого и коммерческого опыта, отсутствие в большинстве случаев развитой национальной промышленности и образования, разрозненность в политических и экономических действиях не позволяли молодым государствам эффективно использовать

свои природные богатства в качестве рычага социально-экономического развития вплоть до конца 1960-х годов. В то же время и западноевропейская, и японская промышленность переживали, несмотря на ряд циклических кризисов, период активной реконструкции и модернизации, демонстрируя в первые послевоенные десятилетия высокие темпы роста.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ

«Я согласен с теми американцами, которые понимают, что нахождение на крючке у иностранной нефти — это экономическая проблема и проблема национальной безопасности». Об этом в январе 2006 года заявил президент США Джордж Буш, призвав сократить общее потребление нефти и ее производных и всерьез заняться поиском альтернативных источников энергии.

Проблема энергобезопасности Соединенных Штатов и связанной с ней долгосрочной сырьевой стратегии давно волнует американских руководителей. Наиболее мощный импульс ее формированию дала Вторая мировая война. Доступ ко многим видам ресурсов был прерван из-за боевых действий, в то время как Вашингтону приходилось обеспечивать необходимыми материалами не только собственную военную машину, но и союзников, в первую очередь Англию.

В 1943-м различные ведомства и программы, связанные с поставками стратегических материалов, были объединены в рамках Администрации по внешнеэкономическим вопросам. В условиях военного времени она взяла на себя функцию координатора и разработчика внутренней и внешней сырьевой политики. Сразу после войны это ведомство было упразднено, как и многие другие административные органы США, осуществлявшие регулирование экономики. Но опыт военного времени сыграл важную роль в формировании последующей сырьевой стратегии Вашингтона. Принятый в 1946 году Закон о государственных запасах стратегического сырья и материалов был направлен на то, чтобы «уменьшить и по возможности предотвратить опасную и дорогостоящую зависимость Соединенных Штатов от иностранных государств в снабжении важными с точки зрения национальной обороны видами сырья в периоды чрезвычайных обстоятельств».

Война в Корее, вспыхнувшая в начале 1950-х, послужила дополнительным стимулом для расширения стратегических запасов сырья. Специально учрежденная «комиссия Пейли» впервые осу-

ществила всеобъемлющее исследование обеспеченности США минеральными ресурсами на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Одним из основных выводов был следующий: в 1950–1960-е годы страна не столкнется с нехваткой минеральных ресурсов. В то же время комиссия рекомендовала продолжать политику накопления стратегических материалов, а также активизировать освоение зарубежных источников сырья в государствах с достаточно благоприятным инвестиционным климатом.

Американские власти действительно взялись стимулировать вывоз частного капитала за границу. Значительная часть инвестиций вкладывалась в развитие горнодобывающей промышленности Австралии, Канады, ЮАР, развивающихся стран. Несмотря на относительное усиление государственного вмешательства в хозяйственную жизнь, преобладало мнение о доминирующей роли частной инициативы практически во всех областях экономики, в том числе и в минеральном производстве. Федеральное правительство взяло на себя вспомогательные функции, дабы обеспечить частному капиталу за рубежом максимально благоприятные условия.

План Маршалла (программа масштабной американской помощи в послевоенном восстановлении Европы) и пришедший ему на смену в 1951-м Закон о взаимном обеспечении безопасности стран западного блока, по сути, гарантировали американским сырьевым монополиям отсутствие риска в отношении капиталовложений в странах, которые заключили соответствующие договоры с США (их насчитывалось 79). Тем же целям служила и налоговая политика, обеспечившая 14-процентную налоговую скидку компаниям, которые занимались разработкой полезных ископаемых в Западном полушарии за пределами США.

Важная роль в поощрении создания добывающей промышленности в развивающихся странах отводилась и Экспортно-импортному банку США, осуществлявшему льготное кредитование американских поставок горного оборудования. В 1961 году в США было создано Агентство международного развития, ставшее инструментом американской внешнеэкономической политики. В течение 1960-х это ведомство финансировало сотни проектов по освоению и эксплуатации минеральных ресурсов в развивающихся странах. Существенные ассигнования на развитие горнодобывающего производства в этих странах выделялись и по каналам Международного банка реконструкции и развития.

На рубеже 1960-х годов появились оценки допустимой зависимости американской экономики от внешних поставок нефти, колебавшиеся в пределах 20–30 % от общего объема потребления. В 1959-м федеральное правительство приняло Обязательную программу по ограничению импорта нефти (*Mandatory Oil Import Programm, MOIP*), просуществовавшую 14 лет: внешние поставки не должны были превышать уровень в 12 % от годовой внутренней добычи; кроме того, на 14-летний срок вводились лимиты на ввоз нефтепродуктов. Поскольку обоснованием программы служила необходимость обеспечить национальную безопасность, приоритет отдавался импорту по суше из соседних Канады и Мексики.

Программу *MOIP* приняли по просьбе внутренних производителей, но и внешние находили способы обойти введенные ограничения. Знаменитой схемой была так называемая «Браунсвиллская петля»: танкеры из Венесуэлы шли в пограничный город Браунсвилл (штат Техас); отсюда нефть по суше перевозили в Мексику, а затем ее снова грузили в танкеры и отправляли в северо-восточные районы США. Маршрут Браунсвилл – Мексика – Браунсвилл делал импорт «сухопутным», то есть соответствующим требованиям *MOIP*.

Кстати, по мнению ряда экспертов, Организация стран – экспортеров нефти (ОПЕК), созданная в 1960-м, возникла в том числе и как ответ *MOIP*, то есть для противодействия протекционистскому законодательству Соединенных Штатов.

Призывы к радикальному изменению сырьевой политики США в сторону сворачивания ввоза топлива и материалов носили главным образом политический характер. По оценкам американских специалистов, реализация *MOIP* в полном объеме обошлась бы национальной экономике дороже, чем продолжение обширного импорта нефти по высоким ценам. Поэтому если первые



Нефтяник Джордж Буш, президент *Sarata Offshore*, с сыном Джорджем на открытии новой буровой в 1956 году. Иллюстрация из книги Д. Ергина «Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть»

энергетические программы предусматривали опору исключительно на собственные энергоресурсы, то последующие уже были нацелены на сбалансированное сочетание внутренних и внешних экономических мероприятий, уделяя особое внимание именно второй составляющей.

По мере возрастания зависимости от импорта нефти проблема надежности зарубежных поставок все теснее переплеталась с вопросом внутренней политической стабильности государств-экспортеров. Федеральное правительство и деловые круги исходили из того, что, чем прочнее позиции прозападных и проамериканских сил в государствах, обладающих значительными запасами сырья, тем больше оснований рассматривать их как надежный источник. Подобные условия стабильных поставок, являющиеся, по мнению Вашингтона, обязательными для поддержания и развития импорта нефти, существовали на протяжении 50–60-х годов прошлого века. Затем США столкнулись с иными внешнеполитическими условиями.

ЕДИНАЯ ПОЛИТИКА ЗАПАДА

Несмотря на имеющиеся противоречия, зачастую даже прямую конкуренцию, Соединенные Штаты, Западная Европа и Япония объективно втягивались в процесс формирования общей сырьевой стратегии. В промышленно развитых странах росло понимание того, что реальной альтернативы усиливавшейся экономической (в том числе и ресурсной) взаимозависимости не существует.

Основы формирования единой минерально-сырьевой базы Запада были заложены после окончания Второй мировой войны, когда США, являясь крупнейшим нетто-экспортером многих видов сырья и топлива в капиталистическом мире, широким потоком направляли свои минеральные ресурсы в Западную Европу и Японию. Любопытно, что, вытесняя западноевропейские и японские монополии из колониальных и зависимых территорий, американские сырьевые корпорации разворачивали там минеральное производство, ориентированное главным образом на рынки своих союзников. Так, на протяжении 1950–1960-х практически 90 % нефти, добываемой американскими нефтяными монополиями в районе Персидского залива и Северной Африки, поставлялись по низким ценам в Западную Европу и Японию. В то же время вплоть до 1973 года власти Соединенных Штатов с помощью квот искусственно ограничивали импорт нефти на американский рынок.

Такая политика Вашингтона была обусловлена желанием укрепить экономический потенциал своих западных партнеров. В условиях избытка дешевого сырья и энергии осуществление подобного курса отвечало устремлениям всех заинтересованных сторон и не представляло собой трудновыполнимой задачи.

Но затем, в последней четверти XX века, положение стало радикально меняться. Из экспортера сырья и топлива США превратились в крупнейшего нетто-импортера, потребляя более трети ежегодно добываемых минеральных ресурсов мира. Резко увеличился спрос на сырье и топливо со стороны промышленно развитых стран. Процесс индустриализации, охвативший развивающийся мир, также обусловил повышение спроса. Появились стремительно растущие импортеры в лице Китая и Индии. Все эти факторы наряду с естественным истощением наиболее богатых и легкодоступных месторождений поставили промышленно развитые страны (в первую очередь Соединенные Штаты) в совершенно новые условия. Стало очевидно, что минерально-сырьевая база США не способна обеспечить собственные потребности в ресурсах, не говоря уже об их экспорте. В этой ситуации резко возростала роль развивающихся государств, России и некоторых стран СНГ как источников необходимого сырья и энергии, по отношению к которым Соединенные Штаты, Западная Европа и Япония тоже вынуждены были разрабатывать общую долгосрочную стратегию.

При этом прекращение холодной войны совпало с завершением эры регулирования нефтегазовой промышленности федеральным правительством США — эта практика окончательно ушла в прошлое с окончанием президентства Рональда Рейгана в 1989 году. С начала 1990-х устойчивые успехи отрасли, ее реальная или предполагаемая щедрость служили основанием для почти полного невмешательства. Преемники Рейгана осознали, что изобилие дешевой энергии, откуда бы она ни поступала, — краеугольный камень сильной экономики.

СЫРЬЕ КАК ОРУЖИЕ

С другой стороны, с середины XX столетия минеральные ресурсы превратились в рычаг внешнеэкономического и политического воздействия государств Азии, Африки и Латинской Америки на промышленно развитые страны Запада. Начало этому явлению положила ОПЕК. Позднее к ней присоединились ряд других объединений, которые стали оказывать заметное, а по отдельным видам сы-

рья едва ли не решающее влияние на мировой рынок топлива и материалов. К ним относятся Межправительственный совет стран — экспортеров меди (СИПЕК), Международная ассоциация бокситодобывающих стран (ИБА), а также ассоциации, охватившие производство и экспорт железной руды, фосфатов, каучука, вольфрама, ртути, леса и других ресурсов. Всего насчитывается около 20 подобного рода объединений, представленных преимущественно развивающимися странами.

Деятельность ассоциаций экспортеров далеко не всегда способствовала достижению целей, которые они перед собой ставили. Причинами тому были несогласованность действий участников, недостаточная доля рынка по некоторым экспортируемым материалам, не позволявшая диктовать свои условия, некачественные мониторинг и прогнозирование конъюнктуры и динамики спроса. Нередко к неудачам ассоциаций приводили крупные технологические прорывы в странах-потребителях, вызывавшие резкое снижение спроса на какой-либо материал или на источник его получения. Так было с оловом, каучуком, ртутью и некоторыми другими видами сырья.

Даже такой товар, как нефть, основными характеристиками которого в странах — членах ОПЕК являются высокая степень монополизации добычи и низкие производственные затраты, особенно устойчивым положением не отличался. После резкого скачка в 1973—1974 годах цены на нефть неоднократно испытывали колебания. Экономическое положение большинства стран — членов ОПЕК сейчас нельзя назвать блестящим, к тому же они вполне осознали свою зависимость от потребителей. От политического давления они отказались вскоре после безрезультатного эмбарго на поставки нефти в Европу (см. справку) и вслед за созданием государствами, входящими в Международное энергетическое агентство, стратегических запасов нефти, способных на три месяца покрыть их импортные потребности.

Причины введения эмбарго были сугубо политические: арабские экспортеры, а вовсе не вся ОПЕК, попытались отомстить США, Голландии и ряду других стран Запада за поддержку Израиля в войне Судного дня. Однако чисто политическое намерение освободило экономические силы, способные преобразовать весь нефтяной рынок за счет изменения соотношений между ключевыми игроками. Мир осознал, что Соединенные Штаты потеряли свое влияние на рынке нефти, поскольку у них больше не было доста-

точного объема производственных мощностей, чтобы обеспечивать избыток товара. Влияние перешло к производителям дешевой нефти и обладателям избыточных мощностей Ближневосточного региона, а также к ряду примкнувших к ним стран.

Эмбарго привело еще к двум важным последствиям. Оно перестроило всю систему взаимоотношений большинства добывающих стран, в том числе таких лидеров, как Кувейт, Саудовская Аравия, Абу-Даби (эмират в составе Объединенных Арабских Эмиратов), Венесуэла и Иран, с нефтяными компаниями. В 1970-х все страны Персидского залива по примеру Ирака и Ливии начали с разной интенсивностью осуществлять национализацию активов нефтяных компаний. Некоторые пошли по пути заключения соглашений о разделе продукции между государством и компанией. После периода национализации экспортеры из ОПЕК владели всей или почти всей нефтью. Другим результатом эмбарго стало четкое разделение мира на экспортирующие и импортирующие страны.

Сейчас между импортерами нефти и ОПЕК сложился неофициальный союз по поддержанию стабильности. Несколько особую позицию занимают Россия и Норвегия. В их экономических интересах — высокие цены на нефть, что часто обеспечивается политической напряженностью. Но ее последствия могут свести на нет экономические выгоды. Поэтому производители, не входящие в ОПЕК, часто идут навстречу предложениям картеля и импортеров по поддержанию стабильности на нефтяных рынках, а в ряде случаев и по урегулированию политических конфликтах.

РОССИЯ НА СЫРЬЕВОМ РАСПУТЬЕ

На протяжении длительного периода Советский Союз, как и США, являлся одновременно и крупным поставщиком, и потребителем сырья. Правда, после 1991 года ситуация в его правопреемнице — Российской Федерации изменилась вследствие падения производства и соответственно спроса на энергоресурсы.

Россия вообще занимает достаточно уникальное положение. С одной стороны, она является, подобно ряду европейских стран, метрополией распавшейся огромной державы — СССР. Однако, в отличие от западных империй, в нашем случае центр не столько черпал ресурсы на периферии, сколько обеспечивал своим сырьевым потенциалом энергоснабжение окраин — бывших советских республик и стран «социалистического лагеря».

Сырье как оружие

В октябре 1973 года, после войны Судного дня, в результате которой Израиль захватил значительные территории соседних государств, **арабские страны – экспортеры нефти** постановили ежемесячно снижать добычу на 5 % и полностью запретить экспорт в страны, поддержавшие израильтян, – США, Нидерланды, Португалию, ЮАР и Южную Родезию (ныне Зимбабве). К декабрю поставки, например, в Нидерланды сократились на 30 %, что заставило Гаагу признать действия Израиля на оккупированных территориях незаконными. Мировые цены выросли с 2,90 до 11,65 дол. за баррель, а Северная Америка и Западная Европа вступили в период тяжелого экономического кризиса.

Однако в стратегической перспективе больше пострадали сами арабские государства. После «нефтяной атаки» Запад кардинально изменил свою энергетическую политику, импортеры начали активно искать иные источники, а исследовательские организации получили колоссальные средства на поиск альтернативных видов энергии.

Интересно, что **Ирак** тогда не поддержал эмбарго, поскольку посчитал, что прошедшая в это время в стране национализация нефтяных компаний была гораздо более серьезным наказанием для США и Нидерландов. Зато в 1990 году Багдад заблокировал поставки нефти в Турцию, покарвав ее за поддержку антииракской коалиции. Лишь международная помощь позволила Анкаре избежать серьезного экономического кризиса. Впоследствии Саддам Хусейн приостановил поставки нефти на международный рынок, чтобы поддержать действия палестинцев.

В начале 1970-х **Алжир** стремился увеличить продажи газа в Европу и Северную Америку, был построен дорогой завод по производству сжиженного природного газа (СПГ) для доставки в США. Однако после смерти в 1978 году президента Алжира Хуари Бумедьена его преемник Шадли Бенджедид решил ужесточить контроль над доходами, получаемыми за счет торговли энергоресурсами, для финансирования крупномасштабных государственных программ. К этому времени произошел скачок цен на нефть, причиной которого явились исламская революция в Иране, а также агрессивные действия ОПЕК. Алжирская государственная энергетическая компания *Sonatrach* резко подняла цены на газ. Соединенные Штаты отказались покупать по новым ценам, опасаясь, что уступки приведут к тому, что цены поднимут все поставщики. Однако США зависели от Алжира значительно меньше, чем, например, Бельгия (примерно половина ее потребностей) и Франция (примерно четверть). Переговоры шли трудно, некоторые покупатели продолжали демонстративно расплачиваться с Алжиром по старым ценам. В результате поставки в Европу практически прекратились, а завод по производству СПГ простаивал из-за отсутствия заказов в США и Японии.

В 1981 году Алжир достиг компромисса с социалистическим правительством Франции. Париж согласился компенсировать убытки национальной газовой компании *Gaz de France*, рассматривая сделку как форму возмещения ущерба, нанесенного бывшей колонии (Алжир обрел независимость в 1962-м). В 1982 году Италия, подписавшая после начала «газовой войны»



Арабский нефтяной бойкот 1973 года выстроил американцев в очереди за бензином

крупный контракт с СССР, также выделила своему объединению *ENI* дотации на закупку алжирского газа. Условия Алжира, в целом, приняли Бельгия и Испания, хотя *Sonatrach* пришлось несколько снизить цены. Экономический кризис в Европе повлек за собой падение спроса на энергоносители. Поскольку на энергетический экспорт приходилось 98 % алжирских валютных поступлений, нехватка средств привела к социально-экономическим и финансовым потрясениям и антиправительственным выступлениям. Получив прибыль в краткосрочной перспективе, Алжир и *Sonatrach* надолго подорвали свою репутацию надежного поставщика. Во многом именно этот кризис подтолкнул европейские страны заключить крупное соглашение с СССР о закупках газа.

Уго Чавес, президент Венесуэлы (пятое место в мире по объемам экспорта нефти), активно использует энергоносители как средство политической и идеологической экспансии. Сперва Венесуэла начала снабжать нефтью по льготным ценам социалистическую Кубу (Фидель Кастро когда-то поддержал начинающего политика Чавеса). В 2005-м Чавес принял решение продавать нефть по льготным ценам 13 соседним государствам. Венесуэла предоставляла им скидки размером до 40 %, долговременные кредиты и соглашалась на бартерные платежи. Чуть позже государственная нефтяная компания Венесуэлы *Petroleos*, с помощью своего подразделения в США *Citgo Petroleum*, стала продавать в Соединенных Штатах нефть по ценам на 40 % ниже рыночных. На первом этапе эта программа была рассчитана на поддержку малообеспеченных американцев, проживающих в штатах Массачусетс и Нью-Йорк. *Citgo Petroleum* также объявила, что предложит транспортной компании города Чикаго дизельное топливо по низким ценам, чтобы люди, не располагающие высокими доходами, могли пользоваться транспортом.

По материалам агентства *Washington ProFile*

После распада СССР сырьевое субсидирование государств — участников Совета экономической взаимопомощи прекратилось, однако от советской эпохи Россия унаследовала другую «головную боль» — обеспечение стран СНГ нефтью и газом по льготным ценам, а также необходимость решать проблему транзита углеводородов. Последняя была связана как с неурегулированностью условий сквозных поставок через территории стран, ранее составлявших единое государство, так и с возможностью их срыва по политическим причинам или в связи с ненадлежащим состоянием инфраструктуры. Промедление со всеобъемлющим решением указанных проблем отчасти тоже носило политический характер: достаточно долго в российском общественном мнении сохранялось представление о том, что дезинтеграция общего политико-экономического пространства — явление временное.

Только сейчас Россия окончательно переходит на экономические рельсы во взаимоотношениях со странами СНГ, в том числе повышая цены на поставляемый природный газ до уровня рыночных. Как показал опыт российско-украинского газового конфликта, это крайне болезненный и тонкий процесс, требующий предельно точного анализа всего комплекса последствий.

Сегодня в выступлениях политиков, дипломатов, экспертов и просто представителей общественности часто звучит мнение о том, что Россия должна использовать свой сырьевой потенциал не только в экономических, но и в политических целях. На этом хотелось бы остановиться особо, тем более что идея сырьевого влияния на политику вообще витает в мире.

Что же питает ее применительно к России? Конечно, настроения правящего класса определяются трудным процессом формирования новой постсоветской национальной идентичности. Ментально российская элита пока не примирилась с утратой прежнего статуса сверхдержавы и продолжает искать формы его восстановления — соблазн сделать при этом ставку на энергоресурсы весьма велик.

Существует, однако, и более глубокая причина, которая накладывает отпечаток на политику России. За десятилетия советской экономической системы, характерной чертой которой всегда были проблемы со снабжением, в обществе сформировалась специфическая психология всеобщего дефицита и расстановки общественных сил вокруг него. Те, кто был допущен к распределению товаров и ресурсов — от заведующих складами, директоров и даже просто про-

давцов магазинов до ответственных чиновников Госплана, — являлись влиятельными и уважаемыми членами социума. Большинство же граждан принадлежали к просителям, гонявшимся за дефицитом или его «выбивавшим».

Сложился определенный социальный стереотип, согласно которому обладатель товара — это всё, а покупатель — «тварь дрожащая», прав не имеющая. Хотя эпоха дефицита давно миновала, этот стереотип сохранился в политическом сознании, поскольку современные российские политики и дипломаты воспитаны как раз в тех условиях. Пока им чисто психологически трудно усвоить, что в условиях открытой рыночной экономики можно отказаться от какого-то поставщика, если он предлагает неприемлемые условия, и найти другого поставщика или удовлетворительный заменитель данного товара. Причем чем менее приемлемыми и более агрессивными будут требования поставщика, тем энергичнее и изобретательнее станет действовать потребитель, стремясь уйти от зависимости.

Так, в период высоких цен на нефть 1970-х — начала 1980-х годов западные страны смогли существенно ослабить свою зависимость от поставок из стран Ближнего и Среднего Востока, причем за их же счет! Благодаря «рециклированию нефтедолларов» финансовые ресурсы, аккумулированные первоначально бюджетами нефтедобывающих стран, были вновь инвестированы в западную экономику и по крайней мере частично направлены на финансирование научно-технического прогресса в нефтедобывающей промышленности.

УЧЕСТЬ МИРОВОЙ ОПЫТ

Итак, если проследить эволюцию мировой сырьевой политики, можно выделить три основных этапа ее развития.

- Колониальная эпоха, когда основные ресурсные потоки шли из владений Англии, Франции, Голландии, Португалии в метрополию. Довольно интенсивный обмен сырьем происходил между Англией и Россией, Россией и Германией.

- Середина XX столетия, особенно 1940–1950-е, когда возросло значение США как ведущего поставщика материалов и топлива.

- Начиная с 60–70-х годов прошлого века центр мировой нефтедобычи смещается в район Ближнего Востока и Северной Африки. Основной же прирост добычи сырья происходил за счет освоения новых месторождений полезных ископаемых в Канаде, Австра-

лии и ЮАР, рассматриваемых Западом как наиболее надежные источники внешних поставок минеральных ресурсов. 1980-е стали периодом дальнейшего перемещения минерально-сырьевой базы развитых капиталистических государств в данный район (сырьевой буфер). Одновременно расширялось минеральное производство и в развивающихся странах.

Параллельно индустриальные страны Запада приступили к осуществлению долгосрочной энергетической и сырьевой стратегии, основанной на использовании достижений научно-технической революции. В рамках национальных и международных энергетических программ США, Западная Европа и Япония форсируют разработку новых энергетических и ресурсных технологий, которые уже дали заметный эффект. Эту цель преследуют, в частности, Международное энергетическое агентство и ряд других международных организаций. Проблемы перспективной политики в области энергии и сырья прочно вошли в число основных приоритетов развитых государств. Они традиционно находятся в центре внимания участников ежегодных переговоров на высшем уровне главных индустриальных стран Запада, в последнее время с привлечением России. В ближайшие 20–30 лет промышленно развитые державы приложат все усилия для того, чтобы наладить устойчивые отношения с развивающимися государствами, которые могут гарантировать бесперебойные поставки топлива и материалов.

В мире накоплен обширный опыт — как позитивный, так и негативный — использования сырья в международных отношениях. России, которая объективно останется на ближайшие десятилетия важным энергетическим партнером ведущих мировых держав, предстоит, проанализировав весь этот опыт, разработать собственную линию поведения в данной сфере. Условно ее можно назвать «стратегией справедливой экономической взаимозависимости» — наподобие той, что еще во второй половине XX века сумели, несмотря на имевшиеся сложности, выработать ведущие государства Запада.

Газ в Европе: есть ли альтернатива?

Аскар Губайдуллин, Надя Кампанер

Недавний газовый кризис между Россией и Украиной вызвал в Европейском союзе новую вспышку дебатов о надежности энергоснабжения. Хотя перебои с поставками топлива в некоторые страны ЕС носили кратковременный характер, европейские СМИ не стеснялись себя в выражениях, обвиняя Россию в развязывании «газовой войны», применении «энергетического оружия» и проявлении «имперских амбиций». При этом практически обходились молчаливым роль Киева и истинные причины кризиса.

Многочисленные комментаторы ввели в оборот термин «тревожный звонок», подразумевая, что пришло время переосмыслить энергетическую политику Евросоюза и принять меры по сокращению зависимости от российских энергоносителей. Следует ли теперь ждать радикальных перемен в стратегии Европейского союза?

ИСТОЧНИКИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭНЕРГИИ

Надежность энергоснабжения уже несколько лет является одним из приоритетов политики ЕС. Причин для этого много: политическая нестабильность на Ближнем Востоке, угроза терроризма, рост цен на нефть наряду с резким подъемом энергопотребления в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Опережающий рост потребления газа сделал особенно актуальной проблему надежности поставок этого вида топлива. В 2000 году

Аскар Губайдуллин получил степень доктора наук в области энергетических технологий в Королевском технологическом институте (Швеция). В настоящее время работает в качестве консультанта в энергетическом секторе Франции. **Надя Кампанер** — научный сотрудник Центра европейских исследований при Университете Париж-III Новой Сорбонны.

Европейская комиссия выпустила документ под названием Зеленая книга «К европейской стратегии безопасности энергоснабжения», призванный стимулировать дискуссию. Эта публикация стала первой попыткой сформулировать на наднациональном уровне всеобъемлющий и согласованный подход к проблемам энергетической безопасности. Зеленая книга констатирует, что доля внешних источников в энергобалансе Евросоюза неизбежно будет расти, так что реальная задача заключается не столько в сокращении зависимости, сколько в снижении связанных с ней рисков — путем диверсификации и сокращения спроса.

В документе признается, что «сфера влияния Европейского союза на условия поставок энергии ограничена; по сути, Евросоюз имеет возможность вмешиваться только в условия спроса, в основном способствуя энергосбережению в зданиях и транспортном секторе». Ожидается, что к 2020-му зависимость от внешних источников топлива вырастет с 50 до 70 %, а от импортируемого природного газа — до 80 %: именно газ является предпочтительным видом топлива для электростанций. По официальным данным, доля газа среди видов первичного топлива в последние десять лет непрерывно растет и сейчас составляет 24 % от общего спроса на энергоносители. Основными поставщиками газа в настоящее время являются Россия, Норвегия и Алжир. Истощение запасов в Северном море еще больше усилит зависимость от импорта: объем газа, импортируемого ЕС-30 (25 государств-членов плюс Норвегия, Швейцария, Болгария, Румыния и Турция), может вырасти с 200 млрд куб. м в 2001 году до 650 млрд куб. м в 2030-м. Доля импорта за тот же период может увеличиться с 38 % до примерно 70 %, большая его часть будет поступать из России и Алжира.

Расширение Европейского союза повысило уровень зависимости от импорта энергоресурсов из России: в настоящее время ЕС-25 импортирует оттуда примерно 50 % всего газа (до расширения — 41 %). Планы по свертыванию ядерной энергетики в некоторых государствах — членах Евросоюза, таких, как Швеция и Германия, предусматривают частичную замену атомных электростанций газовыми. Что касается «новичков», ожидается, что после закрытия устаревших и загрязняющих окружающую среду угольных электростанций в Польше, Чехии, Эстонии и Болгарии зависимость этих стран от российского газа возрастет. Закрытие АЭС в Литве, Словакии и Болгарии (странах, которые в значительной степени полагаются на

атомную энергетику при производстве электроэнергии) вызовет дополнительное повышение спроса на импортное голубое топливо.

В 2004 году основными импортерами российского газа были Германия (39 млрд куб. м), Италия (24 млрд куб. м) и Франция (12 млрд куб. м), на долю которых в совокупности приходится почти половина всего европейского импорта. Но их импортный портфель диверсифицирован: Германия получает из России примерно 39 % всего газа, Италия – около 30 %, а Франция – 26 %. Страны Балтии и Словакия практически полностью полагаются на российский газ; Австрия, Польша и Венгрия – более чем на 70 %. Испания, Португалия, Бельгия, Дания, Ирландия, Швеция и Великобритания вообще пока не импортируют газ из России. Зеленая книга прогнозирует неизбежный рост зависимости от российского газа, ведь Россия обладает третьей частью всех мировых запасов. Тем не менее важно подчеркнуть, что в ближайшем десятилетии доля российского газа (25 %) в общем потреблении ЕС-25 вряд ли существенно изменится, поскольку по мере предполагаемого роста импорта будет расти и потребление. Так что опасения об усугубляющейся зависимости от российского газа явно преувеличены.

Если во Франции газовые электростанции производят только 4 % электроэнергии, то в Германии и Италии эта доля составляет порядка 11 % и 37 % соответственно (в 2002 году по ЕС-25 – 18 %). Несмотря на данные различия, государства – члены Евросоюза, по мнению Европейской комиссии, сталкиваются с одинаковыми проблемами в сфере энергетической безопасности. Предвидя дальнейшую интеграцию их рынков и растущую взаимозависимость, Еврокомиссия рекомендует предпринять согласованные действия.

Российско-украинский газовый конфликт позволил Брюсселю вновь поднять этот вопрос. Однако каждое государство стремится сохранить за собой контроль в энергетической области. Кроме того, в соответствии с Директивой Европейского совета о мерах по обеспечению бесперебойных поставок газа (Директива 2004/67/ЕС) газовая безопасность остается в сфере компетенции национальных правительств, которые не намерены делиться полномочиями. Согласно упомянутому документу, каждое государство должно обеспечивать надлежащую защиту на случаи перебоев с поставками газа, крайне низких температур и исключительно высокого спроса на газ. Национальные правительства отвечают за принятие необходимых мер (например, создание газохранилищ). Ситуация в энергетиче-

ской сфере наглядно иллюстрирует наличие двух конкурирующих подходов, которые существуют в Европейском сообществе с момента его основания: *межправительственный* (на уровне государств) и *наднациональный* (на уровне Сообщества). В результате расширения ЕС процесс выработки единой энергетической политики еще более усложнился.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ ДИАЛОГ: НОВЫЕ ТЕМЫ

Как отмечалось выше, Европейская комиссия признает возможности влияния Европейского союза на внешние поставки энергоносителей весьма ограниченными. Для обеспечения бесперебойного снабжения необходимы стратегическое партнерство и взаимодействие с основными странами-экспортерами. Именно с этой целью в октябре 2000-го был инициирован диалог ЕС и России по проблемам энергетики. Особо при этом подчеркивалась взаимная зависимость: Евросоюз нуждается в энергии, в то время как России требуются инвестиции и технологии. Обе стороны одинаково озабочены проблемой стабильности энергетического рынка: ЕС нужны надежные поставки, а России — надежные рынки экспорта.

Одно из важнейших разногласий в ходе диалога касалось долгосрочных контрактов, под которыми Европейский союз понимает контракт на поставки газа на срок «более 10 лет» (ст. 2 Директивы Европейского совета 2004/67/ЕС). Начиная с 1970-х годов основу торговых отношений между европейскими компаниями и российским «Газпромом» составляют долгосрочные контракты по принципу «бери или плати». (Клиент соглашается произвести оплату за определенное минимальное количество газа, даже если в действительности он использует меньше.)

Европейская комиссия подняла вопрос об этих контрактах, поскольку утверждалось, что они сдерживают развитие конкурентного рынка. Однако произошло это в тот момент, когда «Газпрому» требовались колоссальные инвестиции в разработку новых сибирских месторождений, а также в модернизацию устаревшей инфраструктуры. С точки зрения российских экспертов, устойчивое развитие газовой отрасли, а значит, и бесперебойность поставок могут быть гарантированы только при наличии такого рода контрактов.

Европейской комиссии пришлось признать их важность даже в контексте либерализованного энергетического рынка. Большая часть газа по-прежнему продается на основе долгосрочных конт-

ракторов с привязкой к ценам на нефть. Эти цены сравнительно мало подвержены изменению под влиянием кратковременных нарушений поставок, таких, как, например, во время украинского кризиса.

Диалог направлен на построение общего европейского энергетического пространства. Однако гармонизация политики Европы и России продвигается медленно. Дело в том, что Европейский союз является сторонником либеральных рыночных принципов, способствующих развитию конкурентного внутреннего рынка при ограничении возможности вмешательства со стороны государства. В «Энергетической стратегии России на период до 2020 года» особый упор, напротив, делается на роль государства. Более того, Москва не подписала Транзитный протокол к Энергетической хартии, чего добивается ЕС, а Договор к Энергетической хартии (1994) до сих пор не ратифицирован Государственной думой. Эти вопросы, так же, как и вопрос о либерализации российского газового рынка, вновь встанут в связи с председательством России в «Большой восьмерке», одним из приоритетов которого объявлена энергетическая безопасность.

ЭнергодIALOG изначально был ориентирован прежде всего на поставщиков, тогда как проблемам транзитных государств уделялось недостаточное внимание. Новогодний газовый кризис выявил опасность чрезмерной зависимости от единственной страны транзита, обладающей квазимонополией на поставки в Европу. Примерно 80 % российского газа проходит через территорию Украины. В 1990-е годовое сырье, предназначенное для Западной Европы, и проблема неплатежей подорвали доверие к Украине как надежной стране транзита. Серьезную озабоченность вызывает и высокая степень износа газотранспортной системы. Это побудило «Газпром» заняться поиском альтернативных путей транспортировки.

Стремление к диверсификации маршрутов явилось основанием для строительства трубопроводов «Голубой поток» (16 млрд куб. м в год), а также Ямал – Европа в обход Украины. Предположительно к 2010 году Северо-Европейский газопровод стоимостью 5 млрд евро сможет напрямую перекачивать по дну Балтийского моря в Европу до 55 млрд куб. м, то есть около трети текущего годового экспорта «Газпрома». В ближайшее время транзит российского газа будет по-прежнему осуществляться через Украину, но в долгосрочной перспективе ее роль снизится.

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ДИВЕРСИФИКАЦИИ
Важность диверсификации подчеркивается постоянно, начиная с энергетического кризиса 1970-х. В последние годы Россия внесла значительный вклад в диверсификацию поставок нефти с Ближнего Востока. Теперь, однако, Европа обращается как раз к Ближнему Востоку в попытке снизить зависимость от поставок российского газа. Сразу после завершения украинско-российского газового кризиса комиссар Евросоюза по энергетике Андрис Пибалгс заявил, что «Россия была надежным партнером и останется таковым, но нам следует позаботиться о долгосрочном обеспечении бесперебойности поставок газа в Европу и при необходимости диверсифицировать их».

Однако геологические реалии таковы, что выбор невелик. Помимо России традиционными поставщиками газа на европейский рынок являются Норвегия (около 22 %, в перспективе доля будет сокращаться) и Алжир (примерно 23 %). По данным статистического обзора *British Petroleum* за 2004 год, обе страны располагают лишь 4 % разведанных мировых запасов и, полагаясь только на них, невозможно удовлетворить прогнозируемый спрос.

Вторые по величине после России газовые месторождения находятся в Иране (15 % разведанных мировых запасов газа), третье место занимает крохотное государство Персидского залива Катар (14,7 %). Добыча газа в этих двух странах пока находится в процессе становления, но потенциал ее очень велик. Свой вклад в удовлетворение европейского спроса способны внести африканские поставщики – Алжир, Ангола, Ливия, Египет и Нигерия, а также страны Центральной Азии и Южного Кавказа – Казахстан, Туркмения и Азербайджан. Ни одна из них, как известно, не является эталоном ни демократии, ни политической стабильности.

Газ в отличие от нефти транспортируется в основном по трубопроводам, строительство которых требует значительных инвестиций и занимает несколько лет. Осуществление крупных нефтегазовых проектов может осложниться геополитическими проблемами. Так, например, в соответствии с американским законом, принятым в 1996-м, все иностранные государства, инвестирующие в Иран более 20 млн долларов, становятся объектами санкций со стороны США. Тем не менее существует масштабный проект «Набукко», предусматривающий строительство трубопро-

вода из Каспийского бассейна в Австрию через Турцию. Его реализация позволит ежегодно перекачивать до 30 млрд куб. м газа из Ирана и Центральной Азии. Проект получил поддержку Европейской комиссии, но окончательное решение еще не принято. Ряд европейских энергетических компаний — австрийская *OMV*, немецкий гигант *E.ON Ruhrgas*, французская *TotalFinaElf* и итальянская *ENI* — планируют инвестиции в проекты добычи природного газа в Иране.

В то же время китайские энергетические компании уже принимают активное участие в ряде крупнейших проектов в Иране. Так, например, согласно Меморандуму о взаимопонимании между Ираном и КНР, подписанному в 2004 году, китайская государственная нефтегазовая компания *Sinopet* обязуется закупать 250 миллионов тонн сжиженного природного газа (СПГ) в течение 30 лет. Сумма сделки составляет 70 млрд долларов. Индия также достигла договоренности об импорте иранского СПГ и продвигает проекты по транспортировке газа для удовлетворения своего быстро растущего спроса. Даже Турция, давний и надежный союзник Соединенных Штатов, в 1996-м заключила, несмотря на мощное сопротивление Вашингтона, 25-летнее соглашение с Ираном на сумму 30 млрд долларов. Рано или поздно Иран может превратиться в важного поставщика природного газа и в Европу.

Катар уже сегодня занимает четвертое место по объемам экспорта СПГ. Доля данного вида сырья в торговле газом пока незначительна из-за высокой стоимости и сложной технологии производства. Экспорт СПГ предусматривает строительство установок для сжижения газа и последующей регазификации, а его транспортировка требует наличия специальных танкеров-метановозов. Торговля СПГ ведет свою историю с 1960-х годов, когда Франция и Великобритания начали импортировать сырье из Алжира. В настоящее время она ограничивается главным образом странами Средиземноморского бассейна, но к 2010-му объемов его поставок в Европу предполагается увеличить с нынешних 60 млрд куб. м до 160 млрд куб. м в год. Уже строится десяток регазификационных терминалов, а также планируются новые. Кроме Катара топливо на эти терминалы будут поставлять Египет, Нигерия и Ангола. Поскольку стоимость всей цепочки использования СПГ быстро сокращается, его конкурентоспособность растет, и будущее данного вида топлива выглядит перспективным.

ЕСТЬ ЛИ ЗАМЕНА ГАЗУ?

Однако самым оптимальным путем освобождения от энергозависимости остается снижение потребления энергии. Новая Зеленая книга 2005 года, посвященная исключительно эффективности использования энергии, озаглавлена «Делать больше, используя меньше». В ней поставлена цель снизить к 2020-му энергопотребление не менее чем на 20 %. Другим приоритетом становится дальнейшая поддержка использования возобновляемых источников энергии — биомассы, гидро и солнечной энергии, энергии ветра, причем последняя является наиболее быстро развивающимся и предпочтительным со многих точек зрения источником электричества. Правда, пока заметную долю электроснабжения за счет ветра получает только Дания.

Одним из важнейших преимуществ возобновляемых энергоресурсов является нулевая эмиссия парниковых газов. Недостатки же заключаются в том, что получение таких энергоресурсов зависит от погоды и стоят они дороже, чем традиционные виды ископаемого топлива. Цель ЕС — увеличить к 2010 году долю возобновляемых энергоресурсов до 12 % от всех источников энергии.

Возможным способом снижения зависимости от внешних поставок представляется строительство атомных электростанций. Дебаты о будущем атомной энергетики разгорелись вновь в свете взлетевших цен на нефть, обязательств, принятых в соответствии с требованиями Киотского протокола, и недавних перебоев с поставками газа. Напомним, что самая амбициозная в мире программа развития ядерной энергетики появилась во Франции в 1970-х и стала непосредственной реакцией на первый нефтяной шок. Тогда этот путь признавался наилучшим решением проблемы энергобезопасности, поскольку снижал зависимость от импорта нефти. Сегодня Франция самостоятельно обеспечивает половину своих энергетических нужд по сравнению с 25 % тридцать лет тому назад. Однако прогресс данной отрасли в общеевропейском масштабе ограничивается ее неоднозначным восприятием в обществе и сформировавшимся общественным мнением, которое нужно менять.

Очевидно, более пристальное внимание будет уделено угольной промышленности. Цена угля относительно стабильна, а его запасы наиболее обширны и диверсифицированы по сравнению с другими видами ископаемого топлива. Существуют готовые к применению передовые технологии, такие, как газификация угля и другие, гораздо более эффективные и экологичные, чем те, что применяются на

традиционных угольных электростанциях. Исследование перспектив развития энергетики, опубликованное Европейской комиссией, показало, что использование газа имеет пределы. Прогнозируется, что рост спроса на газ продолжится до 2015 года, после чего наступит стабилизация. Причина заключается в снижении конкурентоспособности «голубого топлива» по сравнению с углем: с 2000-го цена на газ удвоилась, цена же на уголь относительно стабильна. Это превращает импортируемый уголь в экономически оправданную альтернативу. Разработка экологически чистых угольных технологий является одной из приоритетных задач Седьмой Рамочной программы научно-технического развития ЕС на 2007–2013 годы.

В долгосрочной перспективе технологический прорыв будут обеспечивать альтернативные источники энергии. Термоядерный синтез, водород и топливные элементы помогут решению основных энергетических проблем. Во Франции в 1970-е был популярен лозунг «У нас нет нефти, зато есть идеи». Но чтобы превратиться в технологию, идея должна быть подкреплена соответствующим финансированием. Двадцать пять лет назад Европейская комиссия 66 % всего бюджета на исследования и разработки тратила на энергетику. Именно благодаря этому Европа стала более чистой, безопасной и процветающей. Сейчас фактический уровень финансирования таких исследований упал до 11,6 %. В результате Европа может попасть в зависимость от импорта не только энергоресурсов, но и технологий.

Весной 2006-го ожидается публикация новой Зеленой книги — «Безопасная, конкурентоспособная и устойчивая европейская энергетическая политика». Радикальные изменения маловероятны. Заголовок документа отражает три столпа действующей стратегии: конкурентный энергетический рынок, устойчивое развитие и бесперебойность поставок. Очевидно, продолжатся усилия по созданию действительно конкурентного общего энергетического рынка. Больше внимания будет уделяться энергосбережению и возобновляемым энергоресурсам. Это, в свою очередь, способно привести к повышению уровня надежности энергообеспечения. Однако примирить эти три зачастую противоречащие друг другу цели — задача непростая.

НАДЕЖНОСТЬ БУДУЩИХ ПОСТАВОК

В то время как основное внимание прессы привлекали к себе политические аспекты российско-украинского газового кризиса, было упущено из виду то обстоятельство, что давний спор о ценах обост-

рился вскоре после либерализации акций «Газпрома». Рынок ценных бумаг положительно отреагировал на заключение газовой сделки, капитализация компании возросла.

По мнению Джонатана Стерна, директора исследовательской программы по газу при Оксфордском институте энергетике, «чтобы избавиться от страха перед Россией, достаточно обратиться к истории, которая свидетельствует о весьма высокой степени надежности России как поставщика, а также напомнить себе о том, что вопрос об экспорте газа в Европу всегда являлся скорее экономическим, чем политическим. Людям свойственно недооценивать важность денег и тот факт, что Россия зависит от своих экспортных доходов».

Представители европейской газовой индустрии считают «Газпром» надежным партнером, чьи поставки газа последние 40 лет отличались «образцовой стабильностью». К 2010-му «Газпром» планирует увеличить экспорт газа в Европу с нынешних 150 млрд до 180–190 млрд куб. м. Однако фактический уровень его добычи не меняется и вряд ли в обозримом будущем сравняется с достигнутым в советский период пиком 1991 года. Поскольку добыча на крупнейших месторождениях в Западной Сибири будет снижаться, требуются огромные инвестиции в разработку новых на полуострове Ямал или арктическом шельфе. Стоимость добычи в этих отдаленных северных районах значительно выше, а технологии сложнее.

Несколько десятков лет назад Запад сомневался в способности Советского Союза успешно освоить с нуля обширные сибирские месторождения. Быстрое освоение стало возможным главным образом благодаря выдающейся организации и гигантским человеческим и финансовым ресурсам, выделенным для подъема газовой индустрии. С той поры Россия преобразилась, но поставленная задача выглядит не менее сложной и трудноразрешимой. Потребление газа растет и на внутреннем рынке. Российская экономика известна своей чрезмерной энергоемкостью (приблизительно в три раза выше, чем в среднем по ЕС), следовательно, для обеспечения экономического роста газа будет сжигаться больше. Справится ли газовый гигант и с договорными обязательствами, и с удовлетворением растущего внутреннего спроса?

Поскольку газовый кризис привлек пристальное внимание к вопросам энергетике и в Европейском союзе, и в России, остается надеяться, что он послужит «тревожным звонком» для руководителей с обеих сторон.

Цены на нефть и демократия

Мохсен Массарат

На протяжении XX века нефть была самым важным стратегическим продуктом; эта роль сохранится за ней и в обозримом будущем. Низкие цены, преобладавшие до недавнего времени, обусловили три роковые тенденции современности. Они спровоцировали неустойчивый энергоемкий рост, дестабилизировали мировой климат и стали решающим инструментом перераспределения нефтяной ренты в пользу потребляющих государств.

Используя политическую интервенцию и сотрудничество с диктаторскими режимами в странах – производителях нефти, индустриально развитый мир преуспел в поправлении рыночных законов и тем самым препятствовал формированию экономически обоснованных цен на нефть. Ему удалось подчинить своим краткосрочным национальным интересам политику снабжения, проводимую нефтедобывающими государствами.

ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЦЕНЫ НА НЕФТЬ

Текущая ценовая конъюнктура определяется не самой дешевой, а наиболее дорогой нефтью. То есть нынешние цены формируются ожиданиями издержек и доходов со стороны поставщика, несущего предельно высокие издержки. (Вменённые или скрытые издержки – доходы от владения ресурсами, которые мог бы получить владелец, сдав их в аренду или продав, но которые он «недополучает». При более выгодном, рациональном использовании эти ресурсы могли бы принести значительно бóльшую прибыль. – Ред.) Действие этого рыночного механизма, распространяющееся

Мохсен Массарат – профессор факультета общественных наук Оснабрюкского университета (Германия).

на все невозобновляемые ресурсы, убедительно продемонстрировали Давид Рикардо (1772–1823, английский экономист, один из основоположников классической школы. – Ред.) и Карл Маркс при помощи *теории ренты*.

С одной стороны, цена на нефть зависит от предельных или скрытых издержек, которые, как утверждает Рикардо, возрастают при растущем спросе и использовании новых источников сырья с более высокими производственными издержками (таких, например, как углеводороды в Северном море). С другой стороны, нефтяные цены, по Марксу, также связаны с рентой, величина которой определяется текущей стоимостью нефтяных ресурсов, еще находящихся в недрах. Имея монополию, владельцы нефтяных запасов могут требовать ренту независимо от того, сами ли они добывают нефть или отдают производство в руки другим.

Цена, согласно Марксу, складывается из двух компонентов: дифференциальной ренты, которую получают владельцы высококачественных и более высокопроизводительных месторождений, требующих наименьших издержек, и абсолютной ренты, которую получают все владельцы – даже и те, которым добыча нефти обходится наиболее дорого. Данная концепция предполагает, что нефтедобывающие страны Персидского залива получают значительный рентный доход по причине высокой естественной производительности своих нефтяных месторождений при крайне низких производственных затратах.

Еще один фактор, влияющий на цену, – это процентные ставки на финансовых рынках. При высоких ставках владельцы стремятся продавать черное золото быстро и в больших количествах, чтобы инвестировать вырученные деньги на мировых финансовых рынках. Когда преобладают низкие процентные ставки, владельцы предпочитают сокращать добычу нефти, чтобы затем снова увеличить ее при улучшении конъюнктуры, соответственно повышая свои доходы. В условиях рынка такая вполне благовидная «стратегия оптимизации» вынуждает производителей невозобновляемых ресурсов, таких, как нефть, сдерживать добычу. Эта очевидная взаимосвязь заставила американского экономиста Гарольда Хотеллинга высказать в 1931 году предположение об экспоненциальном росте рыночной цены на невозобновляемые (исчерпаемые) ресурсы.

Каждый из этих трех стоимостных факторов описывает конкретные обстоятельства, влияющие на стоимость нефти, но лишь вме-

сте они создают базу, на которой можно выстроить всеобъемлющую теорию цены невозобновляемых ресурсов. Вот почему эти разрозненные компоненты объединяются в данной статье в новую теорию Рикардо – Маркса – Хотеллинга.

В соответствии с этой теорией, справедливой для всех природных ресурсов, цена выступает в качестве функции времени, постоянно опережая соответствующие предельные издержки. Последние убывают по мере внедрения более эффективных технологий или открытия новых и более богатых месторождений, что, в свою очередь, способствует снижению цены. Когда же месторождения истощаются, предельные издержки и цены снова возрастают, даже несмотря на применение новых технологий.

Данный анализ трех стоимостных факторов исходит из того, что рыночные механизмы действуют в полную силу. Но основополагающие общественные условия нормального функционирования рынка – это свобода выбора и самостоятельность, наличие конкуренции в области оптимизации. Иными словами, в области внутренней и внешней торговли требуется независимость игроков, а она неразрывно связана с демократией. Таким образом, суверенитет и демократия в нефтедобывающих государствах выступает в качестве четвертого фактора, играющего ключевую роль в формировании цен на нефть.

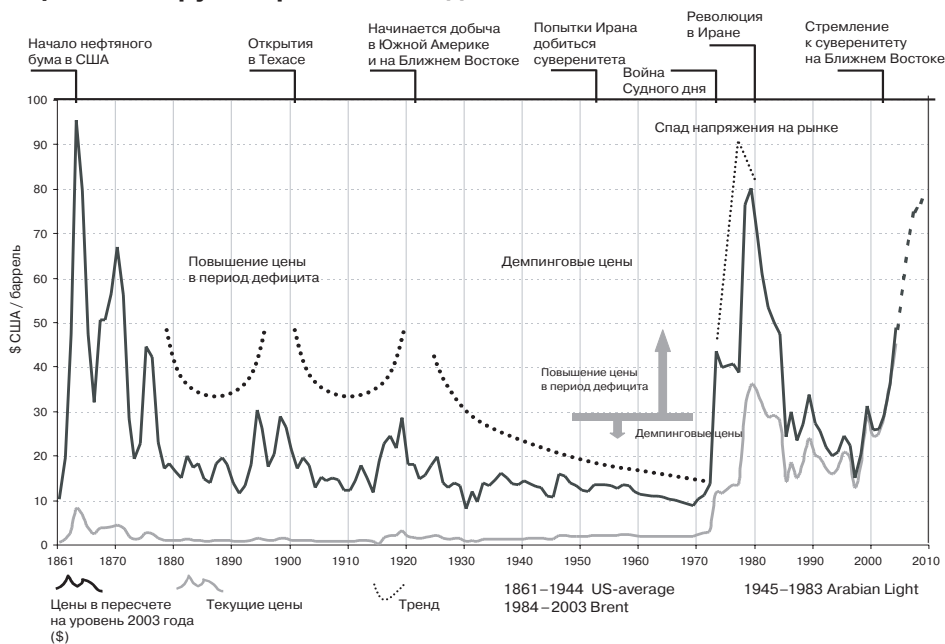
ДИНАМИКА ФОРМИРОВАНИЯ НЕФТЯНЫХ ЦЕН

В истории нефтяной отрасли можно выделить несколько периодов. Первый длился от начала нефтедобычи в 1861-м до 1920 года, когда нефть добывалась и потреблялась в основном в Соединенных Штатах.

Характерная для этого периода фактическая динамика нефтяных цен (см. график) укладывается в вышеописанную теорию Рикардо – Маркса – Хотеллинга. Цены на нефть быстро снижались после того, как между 1861-м и 1880-м нефть впервые была найдена в США и возникла новая технология бурения скважин и извлечения нефти из недр. Затем – вследствие увеличения спроса и предельных издержек – цены начинают расти. Эта тенденция продолжалась вплоть до 1905 года. После обнаружения в конце XIX века новых запасов из-за перепроизводства нефти цены падают, но лишь для того, чтобы в конце концов снова вырасти.

После 1920-го начался новый период: нефтедобыча вышла за границы Соединенных Штатов, и возник мировой рынок нефти. Цены либо неуклонно падали, либо стабилизировались на низком

Цены на сырую нефть с 1861 года



уровне в 1–2 доллара за баррель вместо того, чтобы, согласно описанной выше теории, расти по экспоненте подобно, например, ценам на землю. Рост не возобновлялся вплоть до 1979 года (см. график), невзирая даже на то, что мировой спрос на нефть за тот же период вырос на 1 300 %. Данный этап, завершившийся в начале 1970-х, лучше всего охарактеризовать как период демпинговых цен.

После открытия в начале 1920-х годов обширных запасов нефти на недемократическом, диктаторском и олигархическом Ближнем Востоке рыночный механизм в отношении невозобновляемых ресурсов перестал действовать. Вместо этого доминировали законы неравномерного распределения власти, порожденные специфическими отношениями между полностью капиталистическими демократическими экономиками Запада и некапиталистическим недемократическим Ближним Востоком. В силу неокOLONиальных лицензионных соглашений и под давлением структурного перепроизводства стоимость основного капитала нефтяных запасов стремилась к нулю, и цены на нефть упали до нижнего уровня предельных издержек.

Эта мировая тенденция удешевления нефти и другого сырья побудила американского экономиста, лауреата Нобелевской премии (1987. — **Ред.**) Роберта Солоу публично заявить еще в 1974-м о веч-

ной возобновляемости природных ресурсов. Тем самым Солоу объявил теорию Хотеллинга несостоятельной (подобно тому, как до него это сделали неоклассические экономисты основной волны).

Однако Солоу не принял во внимание ни данные о динамике цен на нефть в США в первый период, ни такой фактор, как отсутствие независимости рыночных акторов и демократии в нефтедобывающих странах Юга во второй период. Экономист проигнорировал также тот факт, что в период глобализации нефтяной индустрии свыше 75 % мирового населения все еще находилось в доиндустриальной эпохе, а значит, этой части человечества еще только предстояло пополнить ряды рыночных потребителей нефти. Тезис о неиссякаемости залежей нефти — безответственное с точки зрения экологии заявление — стал оправданием все более необузданного и неумеренного потребления ископаемых энергоресурсов.

Еще до начала 1970-х годов нефтедобывающие государства Юга буквально подарили (за ничтожные 10–20 % от прибыли) свой суверенитет полноправных игроков рынка горстке многонациональных нефтяных групп. Последние, страшась в любой момент лишиться этих контрактов, на протяжении почти четырех десятилетий выкачивали из недр как можно больше нефти, не учитывая ни экономических законов, ни геологических требований поддерживать определенный уровень добычи. Затем они вкладывали получаемые доходы в финансовые рынки. Острая конкуренция за конвертирование в валюту нефти, доставшейся без особых затрат, превратила эти многонациональные группы в наиболее могущественные с финансовой точки зрения концерны мира.

Однако, как показано на графике, эта конкуренция также привела к скрытому перепроизводству по ценам 1–2 доллара за баррель. Движимая не государственными, а своекорыстными, сиюминутными интересами, элита нефтедобывающих стран подписывала с нефтяными концернами неравноправные контракты на неограниченную эксплуатацию своих нефтяных запасов. Подлинно демократическая элита вряд ли пошла бы на это.

В таких условиях утратил силу принцип повышения цен в период нехватки товара. Демпинговые цены на нефть, запасы которой в действительности являются сокровищницей всего человечества и лишь в силу случайности оказались собственностью горстки стран, — это, по сути, гигантские безвозвратные субсидии, выделяемые меньшинством большинству. Нынешние владельцы нефтяных запаса-

сов предоставляют их потребителям без какой бы то ни было компенсации — в ущерб своим народам и будущим поколениям.

Этот роковой путь развития уже просматривался в середине XX века. Не случайно национализация нефтяной отрасли стала в 1951 году главной задачей первого демократически избранного правительства Ирана, а также других стран Ближнего Востока. Иранский премьер-министр Мохаммед Мосаддык, который национализировал все иранские нефтяные активы, выступил в качестве первого суверенного ближневосточного игрока на мировом рынке нефти. Однако в 1953-м американские спецслужбы свергли его правительство, и вскоре вся полнота власти в стране оказалась в руках шаха Мохаммеда Реза Пехлеви — диктатора, проводившего проамериканскую политику. К тому времени президент США Дуайт Эйзенхауэр полностью отдавал себе отчет в том, что демократизация Ближнего Востока угрожает экономическому росту и американской потребительской модели. Не доказывает ли это, что Запад стремился вывести независимых игроков за пределы рынка и тем самым помешать действию законов рынка в мировом нефтяном бизнесе?

Нефть — «смазка», наиболее необходимая для экономического роста; поднимающиеся цены на нефть сдерживают этот рост и обременяют потребителей. Согласно подсчетам Международного энергетического агентства, рост в государствах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), для которых характерна низкая или умеренная инфляция, замедляется на 0,4 %, когда цены на нефть возрастают на 10 долларов за баррель. Однако увеличение нефтяных цен приносит более высокие рентные доходы нефтедобывающим странам. Таким образом, цены на нефть выполняют двойную функцию: с одной стороны, они стимулируют и/или подавляют экономический рост, с другой — действуют как важнейший рычаг мирового распределения нефтяных рент. Вот почему государства — члены ОЭСР, как первичные потребители, были кровно заинтересованы в сохранении как можно более низкого уровня цен на нефть. Он обеспечивал более высокие темпы экономического роста, а также устойчивое и долговременное перераспределение рентных доходов от поставщиков к потребителям — перераспределение, которое ежегодно исчисляется астрономическими суммами в несколько сот миллиардов долларов США.

В последнем десятилетии второго периода — этапа низких цен — появляется новая Организация стран — экспортеров нефти

(ОПЕК; основана в 1960-м). А с 1970-х годов начинается еще один период: правители входящих в ОПЕК стран Персидского залива оказались не в состоянии противостоять давлению со стороны своих народов и были вынуждены национализировать нефтяную отрасль (так поступил, например, восстановленный на престоле шах Реза Пехлеви в Иране). Волна национализации нефтяной отрасли захлестнула весь Ближневосточный регион. Диктаторы смогли частично вернуть утраченный рыночный суверенитет.



Премьер-министр Ирана Мохаммед Моссадык – попытка национализировать нефтедобычу закончилась плачевно

В результате цены на нефть резко подскочили, катализатором чего стали арабо-израильская война Судного дня в 1973-м (тогда цены поднялись с 2 до 10 долларов за баррель), а затем иранская революция 1979 года (40, а с учетом инфляции 80 долларов за баррель). Такие скачки можно интерпретировать как высвобождение огромного напряжения, созданного искусственным сдерживанием цен на нефть.

Нормализация рыночных отношений в нефтяном секторе оказалась, однако, краткосрочной в силу того, что вслед за национализацией нефтяных месторождений не последовало подлинной демократизации. К тому же правящие нефтедолларовые монархии не гнушались заключением сделок с Соединенными Штатами, поскольку сговор с этим крупнейшим потребителем нефти позволял им сохранить власть в обмен на умеренную политику в области цен на нефть. Дефицит законности и общественного контроля со стороны собственного народа позволял правительствам нефтедобывающих стран манипулировать национальными ресурсами.

В первую очередь это относилось к Саудовской Аравии, Кувейту и Объединенным Арабским Эмиратам, которые вместе контролируют до 20 % мирового рынка нефти. В 80-х и 90-х годах прошлого

века олигархии этих стран наращивали производственные мощности и продолжали политику скрытого перепроизводства нефти. Избыточное производство в странах — членах ОПЕК и участвовавшее использование более дорогостоящих источников нефти и энергии в государствах, не входящих в эту организацию, привели к тому, что в конце 1990-х цены на нефть неуклонно снижались — с 40 до 10 долларов за баррель. Даже внезапное прекращение поставок нефти из Кувейта и Ирака (вместе продававших 20 % нефти ОПЕК) во время кувейтского кризиса-1990 не спровоцировало резких и долговременных скачков цен на нефть (см. график). Саудовцы быстро задействовали оставшиеся у них резервные мощности и восполнили внезапно образовавшийся дефицит нефти.

Со своей стороны индустриальным государствам — потребителям нефти удалось ослабить рыночные позиции стран-экспортеров посредством развития атомной энергетики и расширения производства за пределами ОПЕК. Все это привело к восстановлению прежнего положения с перепроизводством и демпинговыми ценами, сохранявшегося начиная с 1985 года (в разгар ирано-иракской войны) и до конца 1990-х.

НОВЫЙ ЭТАП?

Нефтедобывающие страны, вставшие на путь демократизации, скорее всего, проявят большую преданность своим долговременным национальным интересам и, как выразились бы неоклассические экономисты, будут стремиться к оптимизации совокупной предельной полезности. Чтобы привлечь на свою сторону большинство избирателей, по-настоящему свободным и независимым партиям этих стран придется строить свои избирательные кампании на новой стратегии, охватывающей такие вопросы, как суверенитет, количество добываемой нефти, нефтяные цены, сокращение зависимости своих экономик от нефтяных доходов. Но это, в свою очередь, повлечет за собой полномасштабную экспансию рыночной стихии, которая и утвердится вместо политически мотивированного диктата со стороны потребителей, обозначив соответствующий рост цен на нефть. На смену перепроизводству придет нехватка нефтяных ресурсов. Растущий значительными темпами спрос на нефть в Китае и Индии также повлечет за собой быстрое истощение нефтяных запасов.

Таким образом, на наших глазах начинается эпоха повышенных цен, которая при нормальных условиях, скорее всего, окажется необратимой.

Единственный способ положить конец росту цен на нефть — распространение альтернативных технологий производства энергии, экономическая эффективность которых будет расти вместе с ценами на нефть. Постепенный переход от эксплуатации ископаемой энергии к солнечной энергетике будет осуществляться в коридоре цен, начиная с 50 долларов за баррель. Контроль над нефтяным рынком превратится в самый действенный инструмент сдерживания неумеренного и расточительного потребления энергии, преобладавшего до недавнего времени. Рыночные механизмы, подчиненные общему благу всех заинтересованных народов, впредь будут действовать в созвучно, а не вопреки идее устойчивого развития. Следовательно, демократизация в нефтедобывающих странах способна стать еще одним краеугольным камнем в стратегии устойчивого мирового энергоснабжения и защиты климата.

Однако получается, что проект американских неоконсерваторов, направленный на демократизацию Большого Ближнего Востока, вступает в противоречие с идеей гегемонии Соединенных Штатов. Дело в том, что демократизация и создание суверенных государств на Ближнем Востоке сделают излишней дорогостоящую военную защиту поставок энергоносителей. Такую защиту обеспечит надлежащим образом справедливая торговля — так же, как это происходит в настоящее время между индустриально развитыми странами.

К чему же на самом деле стремятся Соединенные Штаты — страна, где благосостояние в значительной степени зависит от поставок энергоносителей? Действительно ли американские неоконсерваторы хотят добиться подлинного народовластия или же рассматривают экспорт демократии всего лишь как еще один механизм осуществления своей гегемонии, которая позволит им и дальше контролировать запасы энергоносителей на Ближнем Востоке и на мировом нефтяном рынке?

МИФ О СПРАВЕДЛИВЫХ ЦЕНАХ

Сводя процесс формирования цен на мировых рынках к пресловутому взаимодействию спроса и предложения и пренебрегая социальной составляющей ценообразования, неоклассические экономисты полагали, что товары торгуются между индустриально развитыми и развивающимися странами по справедливым ценам. В действительности же из-за отсутствия демократии и государственного суверенитета невозобновляемое сырье, как и все другие товары из раз-

вивающихся стран, торгуется по демпинговым ценам, обусловленным прежде всего демпинговой заработной платой — явлением, вызванным к жизни отсутствием демократии и свободных профсоюзов. Однако структурная демпинговая заработная плата в недемократических обществах существенно способствует установлению в рамках глобализационных процессов демпинговой и низкой зарплаты в индустриально развитых странах. Следовательно, диктаторские режимы и отсутствие свободных профсоюзов в развивающихся странах в совокупности представляют собой скрытый элемент стратегии по созданию неолиберального миропорядка.

Несправедливые цены на всю продукцию из развивающихся стран — главная причина неявно ухудшающихся условий торговли, а также перетекания доходов с Юга на Север. Торговля между демократическими индустриально развитыми странами и недемократическими полусуверенными развивающимися государствами следует не логике сравнительных преимуществ, а логике отсутствия демократии. Именно поэтому до последнего времени в основном индустриально развитые, а не развивающиеся страны получали социальные выгоды от сравнительных преимуществ. Покуда в развивающихся странах отсутствуют независимые профсоюзы и демократические правительства, теория демпинговых цен в отношении нефти и невозобновляемых товаров остается справедливой также и касательно всех товаров, в том числе возобновляемых.

Чисто неоклассические экономические теории мировой торговли и международного разделения труда, такие, как теорема Хекшера — Олина — Самуэльсона (международная торговля приводит к выравниванию абсолютных и относительных цен на факторы производства в торгующих странах. — Ред.), должны считаться устаревшими именно потому, что они базируются на безосновательном предположении о якобы существующих в развивающихся странах демократии и рыночном суверенитете. Теория сравнительных преимуществ Рикардо могла бы считаться справедливой в случае обладания всеми странами, участвующими в торговле, одинаковой рыночной властью и суверенитетом, а следовательно, в равной степени присваивающими социальные бонусы от разделения труда. Неиндустриальные, полудемократические и слабые государства лишаются возможности пользоваться плодами сравнительных преимуществ перед индустриальными странами, умело манипулирующими своей институциональной властью (ВТО, сельскохозяйственные субсидии и таможенная политика).

К богатству — через собственность

Хосе Пиньера

В 1971 году президент Чили Сальвадор Альенде, марксист по убеждениям, получил одобрение законодателей на то, чтобы в рамках конституционной реформы к государству перешло «абсолютное, исключительное, неотчуждаемое и неотъемлемое» право владения всеми горнодобывающими предприятиями. В качестве одной из целей такой экспроприации была объявлена конфискация четырех медно-рудных предприятий, принадлежавших американским компаниям, без выплаты им соответствующих компенсаций.

Вскоре правительство действительно экспроприировало эти предприятия и, объявив их государственной собственностью, отказалось выплачивать компенсации. В одночасье была развенчана исторически сложившаяся юридическая традиция, в соответствии с которой горняки имели гарантированное право на получение долевой прибыли от разработки недр. Нарушение прав собственников не единственное следствие этой реформы. В стране, потенциально богатой месторождениями полезных ископаемых, в подвешенном состоянии оказались все частные геолого-разведочные и инвестиционные программы.

После смены правительства в 1973-м положение не изменилось, поскольку еще не была принята новая Конституция, от которой

Хосе Пиньера — президент Международного центра пенсионной реформы и почетный старший научный сотрудник Института Катона. Сыграл решающую роль в реформировании чилийской экономики, в разное время руководил чилийскими министерствами труда и социального обеспечения, горнодобывающей промышленности, а также был разработчиком уникальной пенсионной реформы в Чили, ставшей образцом для других стран. Данная статья опубликована в *Cato Journal*. Vol. 24. № 3 (Fall 2004). Перевод предоставлен проектом *CATO.ru*.

ожидали установления демократических институтов и воссоздания традиционных прав собственности в горнодобывающей промышленности. Однако в правительстве произошел раскол между «силовиками» и экономистами, в результате чего Конституция 1980 года, вопреки ожиданиям, так и не прояснила ситуацию с правами собственности в этом секторе.

Реакция горнопромышленников последовала незамедлительно. Уже на следующий день после того как Основной закон был одобрена на референдуме, горняки начали требовать конституционной реформы. Они настаивали либо на проведении своего рода «горняцкого плебисцита», либо на принятии закона, разъясняющего конституционные положения. Фактически перед республикой тогда стояли две серьезные проблемы: 1) неопределенность с правовым регулированием собственности в горнодобывающем секторе и 2) угроза, которой могла подвергнуться легитимность новой Конституции.

Президент Аугусто Пиночет попытался разрешить этот кризис. Вскоре после одобрения 4 ноября 1980 года реформы социального обеспечения (в результате была создана универсальная пенсионная система, основанная на личных счетах граждан) он предложил мне оставить пост министра труда и социального обеспечения и возглавить Министерство горнодобывающей промышленности. Вся сложность поставленной передо мной задачи состояла в том, чтобы разработать законопроект, закрепляющий права владения горнодобывающими активами, который получил бы одобрение президента и законодательной власти, а также положительное заключение Конституционного суда. Кроме того, предстояло, с одной стороны, убедить отечественных и иностранных предпринимателей в разумности законопроекта, а с другой — доказать общественности, что закон будет твердо стоять на страже государственных интересов. Причем все эти задачи необходимо было решить, не подвергнув сомнению легитимность действующей Конституции.

Нашей команде, приверженной классической школе либеральной экономики, пришлось и яростно отстаивать новую хозяйственную модель, основанную на свободном рынке и частной собственности, и вести борьбу за конституционную демократию, вдохновляемую идеями американских отцов-основателей. Конституция 1980-го сыграла ключевую роль в решении второй задачи. Она не только воплощала в себе решимость правительства вернуть власть гражданскому обществу, но и устанавливала сроки и условия, в рамках ко-

торых в Чили должны были проводиться свободные выборы политических представителей.

ГОРДИЕВ УЗЕЛ

С самого начала я старался уйти от жарких дискуссий, разгоревшихся вокруг предложения приватизировать гигантскую государственную компанию *Codelco*. Она работала на месторождениях, ранее принадлежавших американцам. В то время на *Codelco* приходилось 85 % производства чилийской меди и примерно такой же процент национального экспорта. Конечно, я никогда не был сторонником *Codelco* и подобных ей государственных предприятий. Но эта компания уже существовала, причем занимала практически монопольную позицию в горнодобывающем секторе и на рынке внешних валютных операций. Кроме того, приходилось учитывать исключительные обстоятельства, при которых у кормила власти оказалось действующее, но не прошедшее процедуру избрания правительство. В этих условиях попытка приватизировать компанию привела бы к «священной войне», существенно затруднив дальнейший прогресс в решении проблемы, которая являлась безусловным приоритетом для страны.

Наиболее благоразумным было сначала проторить дорогу частным производителям меди (и других полезных ископаемых) и дать им достигнуть уровня ведущей отрасли, приумножающей национальное благосостояние. И только после этого приступить к вопросу о собственности на активы *Codelco*. Возникла срочная необходимость в разработке такого законодательства, которое, не нарушая ограничений, налагаемых Конституцией, способствовало бы расширению уже существующих и открытию новых месторождений.

Чтобы открыть дорогу развитию частной горнодобывающей промышленности предстояло разрубить поистине гордиев узел — решить вопрос о справедливой компенсации в случае экспроприации горнодобывающей концессии. Учитывая обширную историю конфискации активов в различных богатых природными ресурсами странах, и особенно в Чили, этот вопрос был для частных инвесторов одним из важнейших.

Развязать узел помогло использование одного из понятий экономической науки — текущей стоимости чистых поступлений денежных средств от деятельности компании или любого другого субъекта собственности. В условиях конкурентного и прозрачного рынка действует принцип эквивалентности этой стоимости их рыночной

стоимости. Мне представлялось, что данный принцип целиком отвечает духу новой Конституции, если четко прописано концессионное законодательство в горнодобывающей промышленности.

Способ применения этого критерия предельно прост. Любые активы, будь то добывающее, промышленное или сельскохозяйственное предприятие, обладают стоимостью лишь постольку, поскольку они приносят прибыль в будущем. Так, многоэтажная автостоянка на Южном полюсе, во сколько бы ни обошлось ее строительство, стоимостью практически не обладает. В то же время стоимость магазина, расположенного на оживленном перекрестке центральной части Сантьяго, может многократно превышать сумму затрат на его открытие. Однако эти будущие поступления средств нельзя просто взять и суммировать, поскольку они не упорядочены во временном отношении. Значит, предстоящие поступления необходимо дисконтировать в соответствии с определенной процентной ставкой на сегодняшний день и только после этого получить их сумму.

Чтобы применить вышеприведенную формулу к частному случаю горнодобывающей концессии, следовало инкорпорировать в концессионное законодательство право на разработку полезных ископаемых как сегодня, так и в будущем. Именно это и было предпринято. (Имеется в виду, что экспроприация лишает владельца предприятия возможности пользоваться создаваемыми им будущими финансовыми потоками. Таким образом, ущерб, нанесенный собственнику экспроприацией, эквивалентен чистому денежному потоку компании, который данная горнодобывающая компания способна генерировать и который приведен к его значению в настоящий момент.) Чтобы дать последовательный ответ на вопрос о справедливой компенсации, а также чтобы Конституционный суд одобрил введение в практику конституционного законодательства понятия «сегодняшняя стоимость», никогда ранее там не фигурировавшего, необходимо было с максимальной точностью определить две позиции: 1) какова природа возникновения концессионного права, устанавливаемого Конституционным законом, и 2) каковы условия, на которых концессионер становится правообладателем.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН

«О ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ»

Концессия на разработку месторождений, которую мы назвали «полной концессией» и в виде отдельной статьи включили в Кон-

ституционный закон «О горнодобывающей промышленности», обладает всеми юридическими атрибутами, необходимыми как для предоставления гарантий частному инвестору, так и для защиты национальных интересов. В законе отражены приведенные ниже положения.

● **Защита концессии как права собственности.** Лицо, зарегистрированное как владелец, обладает правом пользования, владения и распоряжения концессией по собственному усмотрению; владелец может ее продать или заложить, отдать в наем под получение ссуды либо в качестве иного обеспечения, а также передать по наследству. Право обладания концессией может быть отчуждено не иначе как посредством экспроприации.

● **Справедливая компенсация за любой акт экспроприации.** Владелец концессии получает справедливую компенсацию. Компенсация выплачивается в денежной форме и отражает все убытки владельца в связи с упущенной возможностью получать в будущем чистые поступления денежных средств из расчета их текущей стоимости.

● **Рациональное управление горнодобывающим предприятием.** Владелец концессии не является объектом произвола и не подпадает под положение «пользуйся или потеряешь», но имеет право вести разработку месторождения, используя те методы, приемы, темпы и производственные планы, которые необходимы для оптимального учета требований сложного и подверженного постоянным изменениям международного рынка. Управление горнодобывающим предприятием не подлежит контролю со стороны действующего правительства и не может быть обусловлено какими-либо обязательствами.

● **Бессрочное право концессии.** Не оговариваются никакие сроки: владение концессией — это лишь вопрос уплаты ежегодного сбора за каждый гектар площади (*«la patente minera»* — так называемая «лицензия на разработку полезных ископаемых»). Бессрочное право концессии необходимо было ввести, чтобы избежать возможной политизации процесса возобновления срока концессии на пока невыработанное месторождение, а также чтобы не побуждать концессионеров к «хищнической» эксплуатации месторождения в последние годы перед истечением первоначального срока концессии.

● **Обособленность концессии от политики.** Право «полной концессии» не есть продукт политической конъюнктуры. Предоставление и окончание срока концессии находятся в руках судебной, а не законодательной или исполнительной власти.

Объектом права концессия считается с момента признания судом правового случая, созданного фактом открытия месторождения.

Итак, 13 августа 1981 года я представил президенту проект Конституционного закона «О горнодобывающей промышленности» и полный сопроводительный комментарий к нему. В декабре того же года вышла в свет моя книга «Принципы основного Конституционного закона “О горнодобывающей промышленности”», в которой был опубликован текст комментария.

Законодательный орган (*Junta de Gobierno*) окончательно одобрил Конституционный закон «О горнодобывающей промышленности» 1 декабря 1981 года. Днем позже на открытии шахты *El Indio* в высокогорной долине Анд, где родилась наша великая поэтесса, лауреат Нобелевской премии Габриела Мистраль, я публично объявил о принятии этого жизненно важного закона парламентом.

Затем Конституционный суд произвел проверку закона на соответствие Конституции и 22 декабря единодушно одобрил его, что сыграло принципиальную роль в том, что в дальнейшем закон не был подвержен изменениям. Наконец, он был опубликован под номером 18097 в газете *Diario Oficial* от 21 января 1982 года. Необходимо подчеркнуть, что внесение любых изменений в Основной закон требует кворума в четыре седьмых состава верхней и нижней палат парламента (ранее в Конституции 1980-го для кворума требовалось соответственно три пятых голосов, однако в 1989 году в рамках согласованной между властью и оппозицией конституционной реформы это число было уменьшено).

Хотя Конституционный закон «О горнодобывающей промышленности» вступил в силу лишь после опубликования в прессе дополнительного обычного закона, регламентирующего некоторые процедурные вопросы (составляющие так называемый Горный кодекс), сам факт его принятия незамедлительно сказался на состоянии экономики.

Специфика концессии — ее характер, продолжительность, права и обязанности владельца — нашла свое полное выражение в Конституционном законе. Поэтому с экономической и деловой точки зрения его положительный эффект стал ощутим уже с момента объявления о его принятии. Этот эффект выразился в увеличении объемов геолого-разведочных работ и разработки ресурсов. Тем самым был положен конец длившейся целое десятилетие ситуации неопределенности с правом собственности в горнодобывающей отрасли, и

перед ключевым сектором экономики Чили открылись новые горизонты инвестиций, занятости и развития.

ВЕРНАЯ СТРАТЕГИЯ, ВЕРНАЯ ПОЛИТИКА

Реформа горного законодательства в Чили могла бы оказаться полезным примером и для других государств. Она показала, что номинальную собственность государства, зафиксированную конституциями многих стран, можно совместить с надежным правом частной собственности посредством предоставления «полной концессии» и таким образом открыть новые возможности роста благосостояния путем стимулирования частной инициативы.

Обоснованность экономических и политических притязаний любого правительства или государственного деятеля легко обнаруживается по характеру ответа на вопрос: как создается богатство, где находится ключ к изобилию?

Ответом на этот вопрос и явился Конституционный закон «О горнодобывающей промышленности», с помощью которого была создана подлинно правовая база собственности в крупнейшем и наиболее политизированном секторе национальной экономики. Его принятие послужило для отечественных и иностранных инвесторов верным признаком того, что отныне право частной собственности в Чили полностью гарантировано.

В ходе решительного перелома — открытости страны для внешнего мира и экономической либерализации в 1973–1980 годах была наглядно продемонстрирована приверженность Чили экономическим принципам свободного рынка. Тогда же все увидели, что полное предоставление права собственности может способствовать беспрецедентному росту горнодобывающего сектора и соответственно благосостояния страны.

Результаты говорят сами за себя. За последние 20 лет в Чили произошло пятикратное увеличение производства меди, частный же сектор меднорудной промышленности вырос в 16 раз. Это вывело Чили на первое место в мире по объемам добычи меди: сегодня на страну приходится 35 % ее мирового производства. Кроме того, республика стала крупнейшим поставщиком природных нитратов, йода и лития на мировой рынок, занимает второе место в мире по молибдену, пятое — по серебру и тринадцатое — по золоту. Серьезный вклад со стороны отечественных бизнесменов в горнодобывающий сектор сопровождался

прямыми иностранными инвестициями в размере 20 миллиардов долларов.

Сочетание всех этих факторов позволило выявить скрытые ресурсы; обеспечить новые продуктивные рабочие места; импортировать дорогостоящие технологии; способствовать притоку налоговых отчислений; кроме того, стимулировать инвестиции в другие сектора производства и услуг: энергетику, транспорт, водное и портовое хозяйство, строительство дорог и жилья, машиностроение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на трудности первоначального периода, идея священной частной собственности, нашедшая свое наиболее полное выражение в Конституционном законе, способствовала укреплению теоретической базы для последующей приватизации крупных государственных компаний в других отраслях, в частности в секторе телекоммуникации и энергетики. В 1990-е система концессий была распространена на инфраструктурные отрасли (автодороги, морские и воздушные порты), традиционно относившиеся к так называемым «общественным работам», которые курировало государство.

С принятием Конституционного закона «О горнодобывающей промышленности» одновременно был сделан решающий вклад как в экономическое процветание нации, так и в укрепление демократии. Речь идет не только об увеличении темпов экономического роста, который в течение почти полутора десятков лет составлял в среднем 7 % в год, но и о том, что сам собой отпал вопрос о необходимости внесения поправок или серьезных изменений в Конституцию 1980 года.

Надеюсь, предпринятая мной попытка достаточно ясно показывает, что подлинная политика не является, как утверждают многие, «искусством возможного». Политика — это скорее «искусство делать необходимое возможным», необходимое для прогресса нации и укрепления свободы.



CATO.ru — русскоязычный веб-проект Института Катона, некоммерческой исследовательской организации с центром в Вашингтоне.

Проект был запущен в 2005 году как информационно-образовательный ресурс о теории, практике и истории мирового либерализма.

Право наций?



“ К формированию нынешней обширной карты кавказских конфликтов привело произвольное поощрение центральной властью в течение XIX столетия этнических амбиций у одних этносов и подавление у других. Местным властям пора менять яркое амплуа гарантов интересов титульных этнических групп на более скромную роль эффективных управленцев ”

«Зона КТО» и ее окрестности *Иван Сухов*

114

Земля и воля *Сергей Маркедонов*

130

Косово: точка или многоточие? *Павел Кандель*

141

«Зона КТО» и ее окрестности

Иван Сухов

Несмотря на октябрьское нападение боевиков на Нальчик, 2005 год был для Северного Кавказа спокойнее предыдущего. Угроза распада региона и последующего кризиса федеративного устройства Российского государства, казавшаяся вполне реальной после серии дерзких террористических атак, самой страшной из которых стал захват заложников в Беслане в сентябре 2004-го, отступила. После нескольких лет глубокой и беспросветной депрессии в экономике появились признаки некоторого положительного сдвига, который теоретически может стать началом экономической реабилитации Кавказа. Даже там, где официальные показатели остаются прискорбно низкими, виден некоторый рост благосостояния населения. Правда, происходит это скорее благодаря общему повышению доходов во всей остальной России, где работают представители практически каждой кавказской семьи.

Но именно Нальчик показал, что нынешнее затишье во многом случайно и нового опасного разрыва ветхой политико-правовой ткани можно ожидать в любое время и в любом месте. В лучшем случае Кавказу предстоит период относительно мирной стагнации, связанной с общей благоприятной конъюнктурой в стране. Это, может быть, и позволит обеспечить «местную анестезию» этнотерриториальных и социальных конфликтов, но рано или поздно все они потребуют разрешения по существу. А структурного преобразования системы управления на Северном Кавказе, необходимого для преодоления многолетнего экономического кризиса и сохранения авто-

И.А. Сухов — к. и. н., обозреватель газеты «Время новостей», с конца 1990-х годов освещает общую ситуацию на Кавказе и обстановку в зоне региональных конфликтов.

ритета российской государственной власти, ожидать пока не приходится.

На фоне постоянной террористической угрозы система власти большинства северокавказских регионов коррумпирована и институционально неустойчива. В таких условиях даже постепенное нарастание нынешнего кризиса в Дагестане способно спровоцировать серию взрывов на всем протяжении северного склона Большого Кавказского хребта. А очаги напряженности в Абхазии и Южной Осетии – непризнанных республиках на территории Грузии, которые расположены вплотную к российской границе, – только усугубляют общую нестабильность в этом регионе.

АБХАЗИЯ: СВОЯ ИЛИ ЧУЖАЯ?

Республика Абхазия представляет собой слабо контролируемую и экономически депрессивную территорию, на которой сохраняется «замороженный» этнотерриториальный конфликт. Де-юре Российская Федерация признаёт там суверенитет Грузии и считает границу, проходящую по реке Псоу, государственной. Де-факто же Абхазия является еще одним дотационным субъектом юга России. Ее жители почти поголовно имеют российские паспорта, а внутриполитическая жизнь зависит от воли Москвы.

Легальная экономика Абхазии целиком замкнута на Россию. Абхазские банки имеют корреспондентские счета в российских кредитно-финансовых учреждениях, поскольку сама непризнанная автономия, естественно, не может обладать полноценной правосубъектностью. Существенного сокращения нелегальных секторов экономики (наркотрафик, контрабандная торговля ломом черных и цветных металлов, ценными породами дерева, контрафактной продукцией табачных фабрик) добиться не удастся. Не в последнюю очередь из-за того, что инициативы нового сухумского руководства, пришедшего к власти вопреки желанию России, блокируются представителями руководства прежнего, сохранившего влияние благодаря поддержке в Москве.

Часть российской элиты упорно предпринимает усилия, направленные на сохранение такого положения вещей. Хотя вряд ли можно считать, что открытая поддержка сепаратистского режима и дотирование экономики территории, относящейся к другому государству, отвечает национальным интересам РФ и способствует росту международного престижа нашей страны.

В конце 2004 года Москва едва не спровоцировала в Абхазии гражданскую войну. Во время затянувшихся на несколько месяцев выборов нового президента непризнанной республики она твердо поддерживала Рауля Хаджимбу, в котором видела гаранта соблюдения российских интересов. Буквально в последнюю минуту Россия согласилась на компромисс: главные оппоненты Сергей Багапш и Рауль Хаджимба вместе пошли на новые выборы как соответственно президент и вице-президент.

За год после выборов Багапш нанес едва ли не больше визитов в Сочи и Москву, чем его предшественник Владислав Ардзинба за 11 лет своего правления. Но главным доказательством лояльности новых властей к России следует, видимо, считать отказ от обещанной «багапшистами» во время выборов инвентаризации республиканского имущества. Начнись этот процесс, неизбежно выявились бы «серые» и «черные» приватизационные сделки и полулегальные российские инвестиции в абхазскую экономику. Не исключено, что именно опасения за сохранность этих вложений и стали настоящей причиной политического кризиса в Сухуми.

Пройдя буквально по краю открытого внутриабхазского конфликта, Россия добилась сохранения статус-кво. Но он, к сожалению, не имеет перспективы. Международное признание независимости Абхазии, как и возможность пересмотра очертаний российско-грузинской границы, практически исключены. Поэтому оптимальный способ «легализации» республики — восстановление там грузинского суверенитета. Однако значительная часть российской элиты рассматривает такой вариант не иначе как «сдачу» Абхазии, как будто бы исходя из того, что непризнанная «мандариновая» республика является протекторатом или даже неотъемлемой частью России.

Сторонники «несдачи» утверждают, что если в Абхазию придет Грузия, то, во-первых, пушки ее евро-атлантических союзников можно будет навести прямо на Бочаров Ручей, а во-вторых, под угрозой окажутся российские экономические интересы. Но местные вооруженные формирования и миротворческие силы и так с трудом обеспечивают нынешнюю зыбкую стабильность. Двоевластие конца 2004 года раскололо не только абхазское общество, но и силовые структуры. В зоне конфликта в Гальском районе Абхазии продолжается минная война, а грузинская сторона то и дело заявляет о фактах террора со стороны абхазских вооруженных формирований по отношению к мегрельскому населению.

Эти факты дали грузинским парламентариям основание требовать прекращения с июня 2006-го мандата российских миротворцев в зоне грузино-абхазского конфликта, если последние не докажут за оставшийся срок свою дееспособность. Сейчас Грузия рассматривает присутствие российских миротворцев не столько как гарантию сохранения мира, сколько как инструмент поддержания фактической независимости Абхазии.

Исключение из миротворческой миссии российского контингента, обладающего уникальным опытом работы, чревато эскалацией грузино-абхазского противостояния. Однако в нынешних условиях, значительно отличающихся от ситуации 1990-х годов, факт присутствия российского контингента в зоне противостояния не должен быть самоцелью. Эта миссия будет иметь смысл только в том случае, если Россия одновременно согласится способствовать фундаментальному урегулированию конфликта (скорее всего, с участием западных партнеров Грузии — США и Европейского союза).

Утрату российской «монополии» на миротворчество и даже в перспективе уход контингента не следует рассматривать как поражение. Во-первых, условием легализации Абхазии вполне может стать устраивающий Москву военный статус приграничной территории. Во-вторых, исчезновение к югу от реки Псоу «серой зоны» на деле укрепит российскую границу и поможет впредь обезопасить территорию РФ от набегов, подобных абхазскому рейду чеченского полевого командира Руслана Гелаева, предпринятому им в 2001-м.

Что же касается страха перед вероятными экономическими потерями, обусловленными «сдачей» Абхазии, то решение вопроса о ее статусе было бы только на руку российским инвесторам, поскольку их средства смогли бы работать эффективнее, чем это происходит в режиме «нелегальной» экономики. Гарантии российских вложений в автономии также могли бы стать одним из условий, на которых Москва изменила бы свою позицию. На сегодняшний день ничто не мешает России и российским компаниям инвестировать непосредственно в экономику Грузии: объем российских инвестиций за три года вырос больше чем втрое и уже в 2004 году достиг почти полумиллиарда долларов США.

Экономические интересы России в Абхазии касаются прежде всего 200-километровой полосы Черноморского побережья, которая потенциально представляет собой весьма привлекательный с разных точек зрения ресурс. Россия уже принимает активное, хотя и не все-

гда юридически безупречное участие в местном рекреационном бизнесе. Кроме того, согласно заявлениям абхазского правительства, на шельфе Черного моря у берега республики обнаружено месторождение нефти, разведывать и разрабатывать которое власти предлагают россиянам. Интерес может представлять и транспортная структура Абхазии в виде портов, железнодорожных и шоссейных путей, особенно если удастся восстановить сквозную железную дорогу из Адлера в Тбилиси. В перспективе Россия могла бы отказаться от нынешней практики фактического дотирования абхазского бюджета и выступить в более престижной роли официального коспонсора экономической реабилитации территории.

Еще один аргумент противников отказа от поддержки непризнанной республики состоит в том, что Абхазия в значительной мере является частью черкесского (абхазо-адыгского) сообщества, к которому, помимо этнических абхазов, относятся кабардинцы в Кабардино-Балкарии, черкесы в Карачаево-Черкесии, адыги в Адыгее, шапсуги в Краснодарском крае. Черкесские общины обладают обширными связями в Турции и странах Ближнего Востока, куда их предки вынуждены были эмигрировать в XIX веке — по окончании затяжной Кавказской войны. Тогда, кстати, черкесская часть Кавказа оказала России более длительное и кровопролитное сопротивление, чем Чечня и Дагестан. В новейшее время черкесское сообщество сохраняло лояльность по отношению к России и почти не участвовало в сепаратистских движениях, эпицентром которых в 1990-е годы была Чечня. Не в последнюю очередь потому, что черкесское единство является самодостаточным политическим проектом.

«Сдача» Абхазии, по мнению наиболее вдумчивых противников этого шага, уронит престиж России в среде черкесов и адыгов, живущих по северную сторону Большого Кавказа, где авторитет московской власти и без того снижается. Как показало грузино-абхазское противостояние 1992–1994 годов, черкесские народы Северного Кавказа готовы оказывать абхазам обширную военную помощь. Попытайся Россия им препятствовать — она быстро окажется в роли общего противника. Это, возможно, одна из самых сложных и конфликтогенных проблем на пути грузино-абхазского урегулирования. Но если Россия намерена сохранять в неприкосновенности свой собственный суверенитет на Северном Кавказе, а не превращать регион в кипящий котел очередной этнической смуты, то добросовестное содействие легализации Абхазии для нее все же пред-

почтительнее, нежели поддержка «серой зоны» и тайное поощрение этнических партизанских движений.

ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ: ТЛЕЮЩАЯ ОПАСНОСТЬ

В Республике Южная Осетия, другой непризнанной автономии, которую Москва официально считает неотъемлемой частью Грузии и в то же время неофициально поддерживает, положение и сложнее, и проще, чем в Абхазии.

С одной стороны, граница Южной Осетии и остальной части Грузии не является наглухо закрытой. На территории Южной Осетии проживают и осетины, и этнические грузины (чего практически нет в Абхазии), между которыми поддерживаются довольно активные контакты. С другой стороны, непосредственно в зоне грузино-югоосетинского конфликта, формально контролируемой миротворцами, уровень напряженности выше, чем в Гальском районе Абхазии. Летом 2004 года миротворцы не смогли воспрепятствовать возобновлению (хотя и краткосрочному) боевых действий. Задача демилитаризации зоны конфликта, то есть вывода оттуда всех вооруженных формирований, кроме сил по поддержанию мира, с тех пор так и не решена.

Южная Осетия и сейчас остается «тлеющей» точкой, способной превратиться в «горячую», как только закончится зимний сезон. В отличие от Абхазии, где при всей тяжести экономической разрухи имеются привлекательные и быстроразвивающиеся отрасли, Южная Осетия обладает только двумя серьезными источниками доходов. Это эксплуатация Транскавказской магистрали (Транскам), по которой грузы могут перемещаться между Россией и Грузией, фактически минуя таможенную границу, и Эргнетский рынок на окраине Цхинвали, живущий почти исключительно за счет контрабанды.

Оба источника в последнее время близки к пересыханию. Движение по Транскаму и торговля в Эргнети сократились почти до нуля в связи с целенаправленными усилиями Грузии по восстановлению своего таможенного суверенитета и фактическому выводу из-под юрисдикции Цхинвали нескольких грузинских сел, расположенных прямо на Транскаме к северу от югоосетинской столицы. В итоге Южная Осетия с населением около 70 тыс. человек лишилась большей части собственных доходов и в настоящее время удовлетворяет свои потребности почти исключительно за счет российской помощи.

Часть лоббистов Южной Осетии в Москве объясняет необходимость инвестиций в республику не только идеей общности осетинско-

го этноса и стремлением сохранить непризнанную автономию в качестве козыря в бесконечной политической игре против Тбилиси, но и экономической целесообразностью. Между тем в схеме неформальных российско-югоосетинских расчетов наметилась явная финансовая прореха. Один из возможных способов ее «штопки» — эскалация военного конфликта, который, как показывает многолетняя кавказская практика, сам по себе вполне может быть источником доходов.

Декабрь 2005-го принес, казалось бы, надежду на то, что ситуация вокруг грузино-югоосетинского конфликта сдвинется наконец с мертвой точки. 5–6 декабря в Любляне прошло совещание министров иностранных дел стран — участниц ОБСЕ, на котором было принято заявление по Грузии, касавшееся в том числе и урегулирования противостояния. Россия подписала этот документ, тем самым еще раз подтвердив свою приверженность идее территориальной целостности Грузии и принципиальное согласие с миротворческим планом Тбилиси, состоящим из трех пунктов: демилитаризация, экономическая реабилитация и политическое урегулирование. 12 декабря на заявление министров отозвался глава Южной Осетии Эдуард Кокойты, который предложил создать рабочую группу по разработке общего плана разрешения конфликта.

Но 21 декабря Тбилиси представил собственную «дорожную карту», не дожидаясь формирования новой рабочей группы. Создать ее на заседании смешанной контрольной комиссии по урегулированию конфликта, состоявшемся в конце декабря в Москве, также не удалось. Вместо этого последовал обмен резкими заявлениями: Цхинвали подчеркнул, что ни в коем случае не собирался принимать миротворческий план Михаила Саакашвили, и в очередной раз отказался от встречи между Кокойты и премьером Грузии Зурабом Ногаидели. В ответ некоторые грузинские политики пообещали во что бы то ни стало встретить 2007 год в Цхинвали, а парламент подтвердил решимость добиваться вывода российских миротворцев, если им не удастся обеспечить полную демилитаризацию зоны конфликта до середины февраля 2006-го.

Периодические военные обострения в зоне грузино-югоосетинского конфликта связаны не в последнюю очередь с тем, что и в Грузии, и особенно в России пока не хватает консолидированной политической воли, направленной на скорейшее и мирное разрешение проблемы. Только отсутствием в Москве ясной позиции может быть объяснено «двоемыслие», когда официально декларируется

признание грузинских границ, но одновременно на празднование Дня независимости Южной Осетии от Грузии приезжают российские парламентарии и губернаторы.

Без сомнения, этнический фактор в осетинском случае играет не меньшую роль, чем в абхазском. Тем более что абхазо-адыгское население Абхазии представляет собой лишь сегмент мультиэтничного сообщества республики. Большинство населения Южной Осетии четко идентифицирует себя как часть осетинского этноса, живущего в основном к северу от Кавказского хребта. В российской Республике Северная Осетия – Алания отношение к южным осетинам противоречиво. Но перспектива «сдачи» Цхинвали там воспринимается крайне болезненно.

До последнего времени христианскую Северную Осетию не без оснований, хотя и не вполне «политкорректно» по отношению к соседним исламским регионам РФ, называли российским бастионом на Кавказе. Но бесланская трагедия в сентябре 2004 года и последующие попытки федеральных властей дозировать информацию о ходе следствия существенно уронили престиж федеральной власти в глазах осетин. Кроме того, после Беслана центр продолжил настаивать на урегулировании осетино-ингушского конфликта и возвращении этнических ингушей, покинувших Северную Осетию в результате столкновений в Пригородном районе в 1992-м. С осетинской точки зрения, в свете произошедшего процесс возвращения ингушей уместно было бы приостановить.

Установленный Москвой срок окончательного решения проблемы ингушских беженцев истекает в 2006 году. Между тем на сегодняшний день каждая из трех сторон рассматривает окончательное урегулирование по-своему. Федеральный центр настаивает на возвращении еще примерно 10 тыс. ингушей в Северную Осетию, Владикавказ готов впустить около 3 тыс. человек, а Назрань насчитывает 19 тыс. претендентов и дает понять, что инцидент может быть исчерпан только после вхождения Пригородного района Осетии в состав Ингушетии. При этом теоретические рассуждения чиновников в корне отличаются от модели мышления осетин и ингушей «на земле», где обычаи адата (традиционное право) и клановые права на землю уже сейчас значат больше, чем абстрактные российские нормы.

При таком уровне разногласий едва ли можно ожидать, что сроки разрешения конфликта в 2006-м окажутся соблюдены. Но федеральная власть должна иметь мужество требовать исполнения приня-

тых решений и отказаться от практики бесконечного «замораживания» проблем. Вариант переноса осетино-ингушской административной границы в принципе не может рассматриваться, поскольку способен спровоцировать не только новое осетино-ингушское противостояние и окончательную потерю Россией ее «осетинского форпоста», но и цепочку аналогичных территориальных конфликтов в других регионах РФ, в том числе и на Кавказе. Программа возвращения беженцев, вероятно, может быть оптимизирована с учетом осетинских опасений, что, вернувшись, ингуши нарушат демографический баланс и количественно вытеснят осетин с их территории.

Но такая оптимизация, скорее всего, вызовет жесткое неприятие ингушской стороны. Поэтому основой реального урегулирования в Пригородном районе могут стать только последовательное снижение значения спорной административной границы и унификация политико-правового пространства по обе ее стороны независимо от этнического происхождения и веры живущих там людей. К сожалению, пока на российском Северном Кавказе сохраняется тенденция к разделению общего политико-правового и культурного пространства и неуклонному снижению роли Российского государства как субъекта правового и социально-политического нормотворчества.

Урегулирование осетино-ингушских взаимоотношений косвенно способствовало бы решению югоосетинской проблемы, и наоборот. Одним из существенных препятствий на пути возвращения ингушских переселенцев в места первоначального проживания являются расселенные там осетинские беженцы из зоны грузино-югоосетинского конфликта и внутренних районов Грузии. Ясно, что в случае обострения обстановки в Южной Осетии число их может существенно вырасти, в особенности если учитывать наличие у большинства южных осетин российских паспортов. В свою очередь, это вновь и на неопределенный срок осложнит осетино-ингушское урегулирование. Успех же России на этом направлении вкупе с «легализацией» Транскама, демилитаризацией и экономической реабилитацией Южной Осетии создал бы предпосылку для образования в обеих частях Осетии стабильной и перспективной зоны российско-грузинского приграничного сотрудничества.

ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ — «СТАБИЛЬНО ТЯЖЕЛАЯ»
Хотя Абхазия и Южная Осетия находятся за линией государственной границы России, политическую практику в этих республиках нельзя рассматривать в отрыве от того, что происходит на собственно рос-

сийском Кавказе. Для всех пяти исламских регионов российского Северного Кавказа характерны высокий уровень террористической угрозы, наступление радикального ислама, слабая экономика, клановость и коррупция региональной власти, возобновление многочисленных этнотерриториальных конфликтов и возрождение местного традиционного права. И, к сожалению, здесь, как и на внешнем фланге своей кавказской политики, Россия пока проявляет стремление к «замораживанию», а не решению проблем. Сохранение нынешней эфемерной стабильности кажется части российского руководства более предпочтительным, чем любое изменение, способное привести к нарушению существующего баланса. Но анализ текущих событий на Северном Кавказе показывает, что от этого сохраняемого с таким трудом равновесия и так почти ничего не осталось.

Граница, пролежавшая до октября 2005-го между территорией активной борьбы с терроризмом и остальной Россией, стала угрожающе прозрачной. Если сначала в «зоне КТО» (контртеррористическая операция; официальная аббревиатура с аккредитационной карточки МВД, без которой российские журналисты не имеют права там работать) числилась лишь Чечня, то теперь «силовые мероприятия» регулярно (и отнюдь не безосновательно) проводятся в соседних Ингушетии и Дагестане. Атака боевиков осенью 2005 года на кабардино-балкарскую столицу Нальчик, находящуюся далеко за пределами «зоны КТО», показала, что за шесть лет контртеррористической операции Российское государство не только не справилось со своим противником, но и позволило ему расширить театр военных действий.

Разрастание диверсионной войны на западе Северного Кавказа, который до сих пор считался относительно мирным, происходит на фоне опасного обострения межэтнических противоречий (между балкарцами и кабардинцами в Кабардино-Балкарии, между абазинами и карачаевцами, черкесами и ногайцами в Карачаево-Черкесии, русскими и адыгами в Адыгее). Это сопровождается ростом институциональной неустойчивости власти во всех трех «западных» республиках. Но положение в них все-таки несопоставимо лучше, чем в «восточном сегменте».

Ингушетия и Дагестан вплотную прижаты к Чечне с тлеющей в ней войной и отделены от остальной России цепочками блокпостов, пунктами паспортного контроля на дорогах, а иногда окопами и бронетехникой. Три «восточные» республики уже давно образуют на Кавказе особый ареал, характеризующийся «стабильно тя-

желой» ситуацией. Положение осложняется тем, что здешнее население в последние десятилетия получило обширный военный опыт — как в части выживания в условиях локального конфликта, так и в части ведения боевых действий. Даже в среде лояльной по отношению к России политической элиты авторитет политика зависит не в последнюю очередь от количества находящихся в его подчинении «штыков». По сути, речь идет о частных армиях.

Пожалуй, только Ингушетия, вовлеченная в многолетний конфликт с Осетией и до сих пор не имеющая официальной административной границы, в том числе и с Чечней, многие годы с переменным успехом пытается сохранить мирный «имидж» и удержаться на краю воронки «КТО». Дагестан же, переживающий острейший кризис власти и беспрецедентную активизацию диверсионного подполья, по числу терактов и численности боевиков уже догнал Чечню. В последней к концу 2005 года установилось относительное равновесие, обеспечиваемое невиданной концентрацией власти в руках Рамзана Кадырова. Но Дагестан, наоборот, на глазах превращается в постоянно тлеющий очаг сразу нескольких разрушительных конфликтов, развитие которых может «раскачать» весь Северный Кавказ.

При этом осенью 2005-го Ингушетия и Дагестан определены полномочным представителем президента РФ в Южном федеральном округе Дмитрием Козаком как первоочередные кандидаты на введение внешней финансовой администрации, призванной оптимизировать расходование средств из федерального бюджета. Не говоря уже о разрушенной войнами Чечне.

Впрочем, размеры федеральных трансфертов на Кавказ не следует преувеличивать. Например, средства, выделенные на восстановление Чечни в 2001–2004 годах, были сопоставимы с бюджетом празднования 300-летия Санкт-Петербурга в 2003-м. Но и эти деньги практически никогда не достигают конечной цели. За последние несколько лет в Москве и республиках сложился механизм перераспределения, в который включены местные правящие элиты и часть федеральных чиновников, ответственных за выделение и движение ассигнований. Эта «губка» из года в год впитывает средства, пока большинство населения продолжает страдать от беспросветной бедности и безработицы. Доступ к этим ресурсам для представителей «социального низа» совершенно исключен правилами коррупционно-кланового режима. Следствием бесконтрольного обогащения изолированной правящей элиты становится лавинообразное падение престижа власти.

В итоге Россия, как никогда, близка к потере влияния на свои кавказские регионы. Федеральный центр, несмотря на беспрецедентное военное присутствие, все в меньшей степени является источником реальной государственной власти. Хозяевами положения пока отчасти могут считаться региональные элиты, которые стремятся поддерживать режим информационной изоляции, с тем чтобы Москва как можно меньше знала об истинном положении дел в экономике, обществе и сфере безопасности.

Но уже сейчас в этой информационной тени существует реальная опасность, которая может способствовать полному отчуждению кавказских регионов. Кризис легитимности и отчуждение местных властей, формально являющихся проводниками российского права и российской политики, ведут к формированию параллельных политико-правовых структур, никак не связанных ни с государством, ни с привычным для России способом общественного устройства. Речь идет о растущей сети исламских общин (джамаатов), не признающих «официального» духовенства и исповедующих так называемый «чистый ислам». Эта сеть уже покрывает весь Северный Кавказ и постепенно становится все более густой. При сохранении нынешних условий и тенденций данный фактор способен привести к окончательному разрушению на Кавказе социально-политической ткани российской государственности.

Принадлежность к джамаатам совсем не обязательно означает готовность взять в руки оружие, хотя идеология «чистого ислама» активно распространяется именно на волне протестных настроений. «Традиционное духовенство» все больше воспринимается как идеологический отдел республиканской администрации. Тем временем растет популярность молодых имамов, которые получили современное религиозное образование на Ближнем Востоке или вовсе изучали Коран по пропагандистским брошюрам фундаменталистов.

Зачастую уже сам по себе интерес к исламу становится основанием для «неизбирательных» репрессий со стороны властей. А это, в свою очередь, повышает активность и боеготовность джамаатов. Охватившая элиты коррупция в сочетании с бедностью большинства населения и укреплением позиций «нового ислама» способствует возникновению почти неограниченной мобилизационной базы для незаконных вооруженных формирований (НВФ). Участники НВФ — это не только те, кто обладает низким социальным статусом или принадлежит к фундаменталистской религиозной общине. Среди боеви-

ков есть представители более обеспеченных слоев населения, в том числе молодые люди допризывного возраста, число которых в последнее время растет. Ряды боевиков пополняются и за счет тех, кто стал жертвой немотивированного произвола или прямого террора со стороны государства. Силовики, как республиканские, так и федеральные, склонны рассматривать такие эпизоды в качестве неизбежных издержек. Они упускают из виду мотивацию мести, которая на Кавказе чрезвычайно сильна и эффективна и сплошь и рядом приводит к возникновению безвыходного «замкнутого цикла» насилия.

До недавнего времени рост «исламского подполья» был характерен в основном для восточных республик Северного Кавказа (Дагестана, в меньшей степени Ингушетии и Чечни). Исламский запад Северного Кавказа (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Адыгея) проявлял значительно меньше интереса к религии. В отличие от Чечни и Дагестана, где традиционным является шафиитский масхаб суннитского ислама и широко распространены различные суфийские ордена, на западе Кавказа господствует ханафитская традиция, которая считается менее восприимчивой к радикальным течениям.

Численность сторонников «чистого ислама», по крайней мере на западе Северного Кавказа, пока сравнительно невелика. Но нападение на Нальчик показало, что и в традиционной «зоне мира» они уже стали серьезной общественно-политической и даже военной силой, набирающей вес в связи с падением авторитета власти и ее неспособностью предложить населению свою собственную позитивную программу.

НОВЫЙ КАВКАЗ: УНИФИКАЦИЯ ИЛИ РАСПАД
Очевидно, что укрепление престижа и власти России на Кавказе невозможно без устранения или ограничения влияния нынешних неэффективных региональных элит. Это весьма сложная и долгосрочная задача. Ставка на замену президентов в той или иной республике и отказ от выборов, которыми местные элиты манипулируют больше, чем где-либо еще в России, пока не оправдали себя. Всякий раз после назначения пусть даже адекватного и профессионального чиновника центр фактически оставляет его без поддержки, позволяя старой региональной элите сохранить большую часть позиций и «вписать» нового руководителя в свои коррупционные схемы. Ясно, что группы влияния, укоренившиеся на Кавказе за последние 12–15 лет, не отступят без боя.

Одним из способов ограничения их власти могло бы стать некоторое расширение полномочий федерального округа, а возможно, и укрупнение регионов — разумеется, там, где оно не будет иметь очевидных болезненных последствий. В качестве «пилотного» напрашивается воссоединение Адыгеи и Краснодарского края. Это совершенно оправданно с экономической и административной точки зрения, хотя и вызывает недовольство этнической элиты адыгов. Как ни удивительно это звучит, не лишен рационального зерна и гипотетический проект решения осетино-ингушского вопроса путем объединения Осетии и Ингушетии. Дело не столько в географическом слиянии регионов и устранении блокпостов с административных границ, сколько в реальном восстановлении единства политико-правового пространства и обеспечении реального действия на территории Северного Кавказа норм российского права в отношении всех без исключения лиц, территорий, этнических групп и конфессий.

При поиске путей преодоления системного кризиса на Северном Кавказе стоило бы изучить и международный опыт. В частности, проектные разработки Грузии по урегулированию кризисных ситуаций в Абхазии и Южной Осетии. Предложенная Тбилиси трехэтапная схема вполне применима и к российским регионам. Северному Кавказу также необходима демилитаризация — ведь пока не утихнут стрельба и взрывы, туда не придут серьезные инвесторы. В свою очередь, укрепить мир можно только с помощью экономической реабилитации. Одновременно должны осуществляться меры по политическому урегулированию, которое в грузинских планах представлено как третий этап. В российском случае речь может идти о снижении влияния действующих региональных элит и строительстве новой адекватной системы регионального управления, подразумевающей унификацию политико-правового пространства кавказских регионов.

Региональным правительствам следует постепенно менять яркое амплуа гарантов интересов титульных этнических групп на более скромную роль эффективных управленцев. В противном случае кавказские республики очень скоро окончательно превратятся в квазигосударства, разделенные самыми настоящими границами и изначально отягощенные непреодолимыми внутренними разногласиями.

К формированию нынешней обширной карты кавказских конфликтов привело произвольное поощрение центральной властью в

течение XX столетия этнических амбиций у одних этносов и подавление у других. Эффективной площадкой реализации таких амбиций постепенно должны стать институты местного самоуправления. Речь идет ни в коем случае не о ревизии базовых принципов российского федерализма, заложенных в Конституции, а скорее о возвращении к зафиксированной там схеме распределения полномочий между центром и регионами, гарантирующей сохранение общего политического пространства.

Нынешняя «вязкость» положения восточной части Северного Кавказа усугубляется практически полным отсутствием во всех трех республиках русского населения. Проблема отъезда русских становится заметна и на западе Кавказа, хотя там и сохранились русские общины, по численности не уступающие, а иногда (как в Адыгее) превосходящие титульные этносы. Между тем русские на Кавказе определенно являются своего рода социально-политической «подушкой безопасности». На фоне общего кризиса легитимности власти они более устойчиво сохраняют лояльность Российскому государству и его политико-правовой системе, а также являются важнейшим связующим культурным звеном между республиками и остальной Россией. Сами русские почти не подвержены проникновению фундаменталистских и сепаратистских идей. Образ их жизни, особенно в городах, по-прежнему представляет собой мощный культурный стереотип, объективно мешающий распространению фундаментализма в среде «титульных» этнических групп. Но русские уже почти вытеснены с политической сцены кавказских республик, даже на западе, где они всё еще составляют значительную (от 30 до 80 %) долю населения.

До начала 90-х прошлого века присутствие России на Кавказе определялось именно наличием большой доли этнически русского населения. И в Российской империи, и в Советском Союзе русские контролировали все основные узлы кавказского регионального управления, оставляя представителям коренного населения некоторую зону внутреннего самоуправления и право символического представительства в политических институтах. При этом ленинская теория, впервые допустившая создание на Северном Кавказе государственных образований по этническому признаку и декларировавшая абсолютное равноправие независимо от этнической принадлежности, десятилетиями расходилась с реальной практикой русификации и произвольного манипулирования правами представителей коренных

этнических групп — вплоть до депортаций 1940-х годов. Это расхождение привело к формированию на Кавказе протестного этнического самосознания, «бунту этничности», этническим конфликтам, вытеснению русских и сепаратизму начала прошлого десятилетия.

Очевидно, что современной России уже не суждено выступать на Кавказе в роли колониста или колонизатора. Русское население кавказских республик продолжает оставаться фактором стабильности. Интеллектуальный и профессиональный потенциал кавказских русских может и обязательно должен быть использован в структурах власти, особенно на нынешнем этапе в качестве противовеса этническим элитам, отягощенным клановыми связями. Но русские уже никогда не вернут себе прежнюю роль институциональной основы системы управления.

Социологи фиксируют парадоксальную ситуацию: большинство россиян считают неприемлемой идею отчуждения северокавказских территорий, которые воспринимаются ими как «свои», но при этом отношение к коренным жителям этих территорий очень негативно. Недоверие и враждебность в большой мере характерны и со стороны представителей титульных этносов к русским. К тому же жители Кавказа, в отличие от других россиян, все более склонны воспринимать Россию как сопредельную, а не как свою собственную страну. Преодолеть это отчуждение и сохранить Россию как единое многонациональное государство можно только при условии реальной унификации политико-правовой системы, которая гарантировала бы каждому гражданину страны защиту всех его конституционных прав в полном объеме независимо от места жительства, этнического происхождения и конфессиональной принадлежности.

В ходе визита в Астрахань в 2005 году президент Владимир Путин заявил, что России предстоит заново укрепляться на Кавказе. Но даже если поставленная задача будет выполнена, регион уже никогда не станет прежним. Осознание этого потребует существенной ментальной перестройки и от чиновников, и от общественности.

Земля и воля

Сергей Маркедонов

С формально-правовой точки зрения непризнанные государства, возникшие вследствие распада СССР, такие, как Республика Абхазия, Республика Южная Осетия (официально входят в состав Грузии), Нагорно-Карабахская Республика (НКР; в составе Азербайджана), Приднестровская Молдавская Республика (ПМР; часть Молдавии), не существуют для мирового сообщества. Это, однако, не мешает им являться реальными участниками «большой игры» на территории бывшего Советского Союза.

С политическими хитросплетениями вокруг перечисленных новообразований так или иначе связаны многие события в странах СНГ. Собственно процесс американизации и европеизации постсоветского пространства в значительной степени был вызван стремлением новых независимых государств (Грузия, Азербайджан, Молдавия) вернуть военно-политический контроль над утраченными регионами в условиях, когда последние пользуются поддержкой со стороны России.

Феномен непризнанных государств не может быть исследован и понят исключительно в терминах формальной юриспруденции. Немецкий мыслитель Фердинанд Лассаль (1825–1864) говорил о существовании двух видов конституционного права — «формального» и «фактического». Именно последнее является наилучшей основой для эффективного анализа природы непризнанных государств.

КРИТЕРИИ ПРИЗНАНИЯ

Чем непризнанные государства отличаются от тех, что признаны на международном уровне? Наличием официального статуса? Но ми-

С.М. Маркедонов — к. и. н., заведующий отделом проблем межнациональных отношений Института политического и военного анализа.

ровое сообщество, утверждающее такой статус, и само испытывает глубокий кризис: после распада ялтинско-потсдамского мироустройства контуры нового миропорядка оказались весьма расплывчаты. Следовательно, размыты и критерии признания/непризнания, как таковые.

В политологической и публицистической литературе данные образования называют самопровозглашенными. Но и это определение, по справедливому замечанию российского эксперта Модеста Колерова, не вполне корректно, поскольку все крупнейшие современные государства «сами себя провозгласили».

Может быть, целесообразно говорить о таком признаке, как обеспечение суверенитета на подведомственной территории? В этом плане у непризнанных государств далеко не всё в порядке. Суверенитет Абхазии не распространяется на Кодорское ущелье (Абхазская Сванетия). Весьма слабым является административный контроль над мегрелоязычным Гальским районом. Южная Осетия фактически не владеет ситуацией в грузинских анклавах (например, в селе Тамарашени, которое в 2004 году посетила супруга нынешнего президента Грузии Сандра Рулофс), а Приднестровье лишь частично осуществляет свою юрисдикцию над городом Бендеры.

Такое положение вещей связано в том числе и с тем, что границы самопровозглашенных государств не всегда совпадают с границами бывших советских автономий – территориальной основы непризнанных образований. Нагорный Карабах включает в себя не только бывшую Нагорно-Карабахскую автономную область (НКАО), но и Шаумяновский район. (В январе 1991-го прилегающий к Нагорному Карабаху Шаумяновский район с преобладающим армянским населением не подчинился решению сессии Верховного Совета Азербайджана и отказался объединиться с азербайджанским Касум-Исмаиловским районом. 2 сентября 1991 года полномочные представители Нагорно-Карабахской автономной области и Шаумяновского района провозгласили создание Нагорно-Карабахской Республики. – **Ред.**) На сегодняшний день эта территория, так же как и части входящих в НКР Мардакертского и Мартунинского районов, находится под юрисдикцией Азербайджана.

Однако если применить критерий суверенитета, скажем, к Грузии или Азербайджану, то окажется, что и у них есть проблемы в этой сфере. К 1991 году Баку практически утратил контроль почти над всей территорией НКАО, а в 1994-м – над семью собствен-

но азербайджанскими районами. В 1992 году от Грузии отделилась бо́льшая часть территории Юго-Осетинской автономной области, а в сентябре 1993-го из-под юрисдикции Тбилиси вышла Абхазия. В том же году Республика Молдова перестала контролировать самопровозглашенную Приднестровскую Молдавскую Республику. Да и у России в конце 1991 – начале 1992 года и в сентябре 1996-го не все складывалось благополучно в этом плане: из ее правового и политического пространства фактически выпала Чечня.

Может быть, признанные государства оказываются более состоятельными, нежели непризнанные? Отнюдь. Государственные институты Нагорного Карабаха намного эффективнее азербайджанских, в Приднестровье они не уступают молдавским, а в Абхазии армия, полиция, чиновничий аппарат действовали (по крайней мере, во времена Эдуарда Шеварднадзе) намного успешнее, чем в Грузии. По мнению немецкого политолога Штефана Трёбста, именно государственная состоятельность не позволяет рассматривать непризнанные государства в качестве «бандитских анклавов». Последние не претендуют на легитимность, не нуждаются в государственной символике. Они не стремятся создать государственно-историческую мифологию, тогда как идеологические системы непризнанных государств постсоветского пространства насквозь историчны. Что из перечисленного ниже в большей степени похоже на государство – Афганистан, Либерия, Сомали, являющиеся, по сути, всего лишь флажками на лужайке перед зданием ООН, или же Абхазия, НКР и Приднестровье?

Такой критерий, как степень демократичности режима, также не всегда работает при сравнении признанных и непризнанных государств. Авторитаризм и непризнанное образование – это вовсе не тождественные понятия. В Нагорном Карабахе, в отличие от Азербайджана, никому и в голову не придет всерьез готовить операцию «Премник» по передаче власти от отца к сыну или даже обсуждать подобные сценарии. Здесь главу республики избирали трижды (последний раз в августе 2002 года), в 2005-м состоялись очередные парламентские выборы. Прошли уже три избирательные кампании по выборам глав местного самоуправления. По итогам последней кампании в августе 2004-го пост мэра Степанакерта получил глава оппозиционного «Движения-88» Эдуард Агабекян. А вот в признанной Организацией Объединенных Наций Армении выборы мэра Еревана еще только предусматриваются пакетом конституционных поправок.

В Абхазии и Южной Осетии созданы прецеденты передачи высшей власти через процедуру выборов, в Грузии же все президенты лишались власти в результате силовых действий. Что касается Приднестровья, то, хотя ОБСЕ проигнорировала последние парламентские выборы в республике (11 декабря 2005 года), новый избирательный кодекс ПМР предусматривает и обязательное наличие в бюллетене пункта «против всех», и четкую процедуру отзыва депутата. Председатель избирательной комиссии любого уровня обязан (!) подписывать все составленные акты о нарушениях.

«Непризнанность» государства вовсе не подразумевает неприятия его политики гражданами (и наоборот, «признанность» не гарантирует всенародной лояльности). Справедливо критикуемый мировым сообществом экстремизм властей НКР, ПМР, Абхазии или Южной Осетии, тем не менее, опирается на массовую поддержку граждан этих формально несуществующих государств. Данный фактор следует непременно учитывать при выдвижении миротворческих инициатив, направленных на разрешение споров между «виртуальными» и «законными» государствами.

ЗЕМЕЛЬНЫЙ ВОПРОС

Массовое появление (своеобразный «мировой рекорд», по словам британского эксперта Томаса де Ваала) в начале 1990-х годов непризнанных государств явилось в первую очередь последствием краха ялтинско-потсдамского мироустройства. Изначально оно базировалось на противоречии между зафиксированными во всех основополагающих декларациях и пактах ООН принципами территориальной целостности и нерушимости послевоенных границ, с одной стороны, и правом этнических меньшинств на самоопределение – с другой. Такая система сдержек и противовесов была необходима творцам ялтинского мира – союзникам, которые уже готовились стать противниками.

В 1975-м в Хельсинки подвели черту под Второй мировой войной, торжественно провозгласив нерушимость послевоенных границ. Между тем в Международном пакте о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976-го) говорится о том, что «все народы имеют право на самоопределение. [...] Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования». Данный пакт, по сути, юридически формировал

право каждого народа на «свою» территорию, «свою» землю и хранящиеся в ее недрах природные богатства. «Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как ущемление неотъемлемого права всех народов обладать и пользоваться в полной мере и свободно своими естественными богатствами и ресурсами».

Тем самым противоборствующие в холодной войне стороны получили новые возможности для оправдания своих действий. В одном случае Советский Союз защищал священное право этнических меньшинств и поддерживал борцов за «национальное освобождение» от «наследия колониализма». В другом Москва, напротив, апеллировала к необходимости сохранения территориальной целостности, обосновывая ею такие шаги, как жесткое подавление в 1989–1991 годах выступлений различных национальных движений, в том числе грузинского (9 апреля 1989 года) или армянского (операция «Кольцо» в 1991-м по разоружению армянских формирований федаинов). С точки зрения сторонников целостности Советского государства, абхазы, участвовавшие в марте 1991 года в референдуме по вопросу о сохранении СССР, противостояли сепаратистским поползновениям Грузии. Что касается США и их союзников, то они отстаивали «права человека» и «ценности свободы»; их мотивом зачастую была поддержка «молодых демократий», бросивших перчатку имперской власти. В результате оба полюса международной системы способствовали укреплению этносепаратизма.

Крах советских «империй» — как внутренней (разрушение самого Советского Союза), так и внешней (освобождение стран Центральной и Восточной Европы от политической опеки Москвы) — открыл шлюзы для свободного плавания «молодых демократий», идеология которых основывалась на принципе этнонационального самоопределения. По словам политолога Вячеслава Никонова, «распад СССР положил начало явно недооцененному на Западе процессу формирования национальных государств. Никогда до 1991 года на планете не было таких организованных по этническому принципу суверенных стран...». С момента приобретения независимости новые суверенные государства осуществляли явную или скрытую конвертацию принципа территориальной целостности в принцип права наций на самоопределение. Сдержки и противовесы были принесены в жертву делу «национального строительства».

Подобная смена вех привела к этнополитическим конфликтам, перешедшим в некоторых регионах (особенно на Южном Кавказе) в

«горячую фазу», что, по мнению президента Грузинского фонда стратегических и международных исследований Александра Рондели, является следствием неготовности элит южнокавказских новообразований к современному госстроительству. «Южный Кавказ был периферией Российской империи, но все же он был органичнее связан с остальным миром, нежели постсоветские Азербайджан, Армения и Грузия, в одночасье оказавшиеся суверенными государствами».

После провала коммунистической теории и практики, воплощенной в идее «интернационализма», в национальных республиках возник идеологический вакуум, вскоре вытесненный идеей коллективной этнической собственности на землю. Но принцип «один этнос — одно государство» оказался не самым лучшим вариантом подхода к обеспечению легитимности власти в странах с полиэтничным и поликонфессиональным населением. В условиях обретения политической свободы отдельные социумы в бывших советских национальных республиках принялись спасать свою этническую идентичность. Отсюда и рождение непризнанных государств, олицетворяющих собой бегство к «своей земле», — явление, которое, по мнению Томаса де Ваала, «не имеет смысла рассматривать как временное [...] и которое не исчезнет само собой».

Центральным элементом новой этнической идентичности становится «своя земля». Отныне только этнос наделяется правами верховного собственника и распорядителя земли. Причем права на «свою землю», рассматривающуюся теперь как святыня, интерпретируются произвольно, на основе исторического «презентизма» (трактует историю с точки зрения современных идеологических отношений. — Ред.) и без учета реальных фактов прошлого.

Так, отвергая план возвращения грузинских беженцев в Гальский район, где те составляли подавляющее большинство населения, абхазская сторона выдвигает в качестве контраргумента тезис о древней Самурзакани, в которой проживали в основном этнические абхазы. Абхазскую элиту обвиняют в проведении в 1993 году этнической чистки в отношении более 200 тыс. грузин. В ответ приводятся данные, согласно которым к началу вооруженного конфликта (1992) грузины преобладали в республике (45 % населения) только благодаря проводившейся руководством Грузинской ССР «грузинизации» абхазской территории.

Грузинскую сторону обвиняют в необоснованности силового подхода к разрешению абхазской проблемы. Абхазия, отвечают в

Тбилиси, — исторически принадлежащая Грузии земля с автохтонным грузинским населением, и никто, кроме Грузии, не имеет права устанавливать там свои порядки.

Судя по несовместимым «картинкам» мира, сложившимся у конфликтующих на Кавказе сторон, противостояние вокруг Южной Осетии всегда будет оставаться для грузин защитой Самачабло или Шида Картли, а для осетин — борьбой против «малой империи». (Понятие «Южная Осетия» в грузинском законодательстве отсутствует. Эту территорию грузины называют Цхинвальский район. Используют также такие топонимы, как Самачабло — земля грузинских князей Мачабели или Шида Картли, то есть Внутренняя Картли, — по названию исторической области в Восточной Грузии, на которой уже в IV веке до н. э. сформировалось Картлийское царство с рабовладельческими устоями. — Ред.) Армяне указывают на то, что они первыми обосновались на территории Карабаха, а азербайджанцы ссылаются на Иреванское, Нахичеванское и Карабахское ханства, образовавшиеся в этом регионе еще в древности. Первые будут долго помнить армянские погромы в Сумгаите и Баку (1989—1990), а вторые не забудут Ходжалы — азербайджанское село в Нагорном Карабахе, уничтоженное в 1992 году в результате его обстрела армянскими военнослужащими.

Последовательная реализация принципа *jus primae occupationis* (право первого захвата. — Ред.) в конечном итоге обесценивает понятие «своя земля». В самом деле, если следовать этой логике, то у греков окажется не меньше прав на Абхазию, чем у абхазов и грузин, а удины (один из коренных народов Кавказа, проживающий в основном на территории Азербайджана. — Ред.) могут быть признаны «заинтересованной стороной» в деле защиты «своего» Карабаха.

Данное противоречие, игнорируемое лидерами национальных движений, заложило мину замедленного действия под легитимность новых государств и национальных образований, хотя они и успели обзавестись многими атрибутами государственности: госсимволикой, правительством и парламентом, бюджетом, армией, полицейскими силами и структурами безопасности, национальной идеологией. «Не следует забывать, — считает де Ваал, — что эти образования утвердились как самоуправляющиеся единицы, только избавившись от больших сообществ». Родившись в результате «бегства» от нелегитимности признанных образований Содружества Независимых Государств, непризнанные государства сами оказались в той же

ловушке. Абхазия стала чужой для грузин, а НКР — для азербайджанцев. Круг замкнулся. Демократия, будь то по-карабахски или по-абхазски, обернулась этнодемократией, то есть реализацией свободы для титульного этноса.

СТРАТЕГИЯ — ПРАГМАТИЗМ

В Москве полагают, что сохранение российского влияния в непризнанных государствах отвечает национальным интересам страны. Однако поддержание очагов нестабильности нигде не принесло России существенных дивидендов.

Проабхазский вектор российской политики привел в 2001–2002 годах к взрывам в Панкисском и Кодорском ущельях. На проармянскую политику Москвы и поддержку НКР Азербайджан ответил поддержкой чеченских сепаратистов. «Неоценимую помощь в размещении беженцев нам оказал Азербайджан», — подчеркивал глава ичкерийской «внешней разведки» Хож-Ахмед Нухаев. В 1995 году в Баку был создан Культурный центр Чеченской Республики Ичкерия, а в 1999-м — офис полпреда Ичкерии в мусульманских странах. Правда, некоторое изменение российской политики на этом направлении привело в 2000–2001 годах к экстрадиции ряда чеченских сепаратистов из Азербайджана.

Тем не менее граждане непризнанных государств именно с Россией связывают разрешение своих социально-экономических и этнополитических проблем. Отвернуться от этих республик означало бы допустить такую же непростительную ошибку, какую мы совершили, оказав им одностороннюю поддержку в начале 1990-х. «Сдача» Южной Осетии и Абхазии повлечет за собой дестабилизацию этнополитической ситуации в Северной Осетии, Адыгее, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии. Уступки со стороны России Азербайджану в процессе карабахского урегулирования вызовут резкое неприятие в среде армянской диаспоры — самой многочисленной в мире, хорошо структурированной и экономически сильной.

В условиях глобализации вызовы, связанные с непризнанными образованиями, затрагивают интересы не только соседних с ними государств, но и стран — членов Европейского союза и Соединенных Штатов. Отсюда вытекает необходимость совместных и согласованных действий ведущих мировых держав по обеспечению легитимности на постсоветском пространстве. Тем более что проблему стран, отколовшихся от официально признанных государств, нель-

Уникально или универсально?

«Косовская ситуация уникальна: независимость края и даже его раздел едва ли вызовут процесс дальнейшей дезинтеграции на Балканах», – пишет на страницах журнала *Foreign Affairs* профессор Джорджтаунского университета **Чарлз Капчан**. Даже если применительно к Балканскому региону это так, то на постсоветском пространстве исход переговоров по статусу Косово трактуют иначе.

«Почему это у Абхазии меньше оснований претендовать на международное признание, чем у Косово? – спрашивает министр иностранных дел непризнанной Абхазии **Сергей Шамба**. – У нас даже больше правовых и исторических оснований. И демократические процессы в Абхазии более развиты, чем в Косово. После признания статуса края начнется естественный процесс признания новых государств...»

«Даже если допустить, что Косово признаётся независимым государством, это нельзя калькировать на Абхазию и Южную Осетию, – возражает грузинский политолог **Паата Закареишвили**. – В Косово и теперь, и до конфликта большинство населения – албанцы, которые хотят отделения. В Абхазии абхазов даже сегодня меньшинство. Если так, то при определении статуса Абхазии туда должны вернуться беженцы-грузины. Не может же Россия оперировать на международном уровне двойными стандартами – по Косово так, по Абхазии – этак». Шамба с этим не согласен: «Что касается претензий грузинской стороны по поводу обязательного возвращения беженцев в Абхазию, то в Косово никакого реального возвращения беженцев нет».

Глава МИДа непризнанной Южной Осетии **Мурад Джигоев** не сомневается в том, что определение статуса Косово станет предвестником решения аналогичных проблем на постсоветском пространстве: «Снимутся препятствия для такого признания. Тогда чья-либо политическая воля уже не будет превалировать над международным правом. Под этой политической волей я имею в виду разговоры о том, что косовский вариант якобы неприемлем для территории бывшего СССР».

Таир Тагизаде, начальник Управления информации МИДа Азербайджана, подчеркивает, что, «несмотря на кажущееся сходство между проблемами Косово и Карабаха, параллели не правомочны. В отношении Карабаха имеют место нарушения территориальной целостности суверенного государства – Азербайджана. Налицо вопиющая агрессия, нарушение международно-признанных границ». По мнению же лидера Демократической партии Армении **Арама Саркисяна**, которого цитирует агентство *Regnum*, «если международное сообщество признает Косово независимым субъектом, то будет совершенно непонятно, почему оно же не признает юридически закрепленный факт независимости Нагорно-Карабахской Республики. Это будет проявлением двойных стандартов». Вице-спикер Национального собрания Армении, член бюро входящей в правящую коалицию партии «Дашнакцутюн» **Ваан Ованисян** уверен, что «при всем различии в генетике, развитии и в остроте противостояния во всех конфликтах есть нечто универсальное, – право наций на самоопределение как инструментарий для решения. Если косовская модель бу-



Традиционное абхазское единоборство. «Огонек», 1950 год

дет применена и в Нагорном Карабахе, то максималистские требования Азербайджана вернуть все в советские границы будут сняты. Но для этого общественное мнение Азербайджана должно быть подготовлено».

Мировые державы имеют различные взгляды на возможность использования балканского опыта. Заместитель государственного секретаря США по европейским делам **Розмари ди Карло** в интервью газете «Коммерсантъ» заявила, что самоопределение Косово – уникальный случай, не имеющий аналогов: «Ситуация в Косово стала результатом насильственного распада Югославии. И международное сообщество приняло меры для стабилизации ситуации в Косово, потому что Милошевич нарушил резолюцию Совбеза ООН № 1244. А что до возможного разрешения других замороженных конфликтов по косовской модели – к ним не применялись резолюции ООН». По мнению же президента России **Владимира Путина**, решения по Косово должны иметь универсальный характер. «Если кто-то считает, что Косово можно предоставить полную государственную независимость, то тогда почему мы должны отказывать в этом абхазам или южным осетинам, – заявил президент на пресс-конференции в Кремле в январе этого года. – ...Мы знаем, например, что Турция признала Турецкую Республику Северного Кипра. Я не хочу сказать, что и Россия тут же немедленно признает Абхазию или Южную Осетию в качестве независимых и самостоятельных государств, но такие прецеденты в международной жизни есть... Чтобы действовать справедливо, в интересах всех людей, которые проживают на той или иной территории, нам нужны общепризнанные, универсальные принципы решения этих проблем».

Михаил Вигнанский, корреспондент газеты «Время новостей» в Грузии – специально для журнала «Россия в глобальной политике».

зя решить в формате двусторонних переговоров, поскольку отсутствуют и взаимное доверие, и ресурсы для выполнения каких бы то ни было обязательств.

Россия, Европейский союз и США могли бы выступить как гаранты недопущения повторного передела собственности и власти в непризнанных государствах. Необходимо прагматичное миротворчество: ведь реализация «фаталистического» сценария — прибегнуть к «последнему доводу королей» — не даст ничего, кроме очередной масштабной дестабилизации на просторах СНГ.

Миротворчество и прагматизм потребуют отказа от идеи немедленного возвращения беженцев и предоставления непризнанным государствам особого статуса. Пора понять, что беженцы — это не старики и просто малые дети, а владельцы движимого и недвижимого имущества, кем-то давно присвоенного. Им должна быть выплачена компенсация за материальный и моральный ущерб, и им следует выделить (при поддержке международных финансовых институтов) средства на обустройство на новом месте. Нельзя упускать из виду, что возвращение беженцев повлечет за собой и изменение этнодемографической ситуации.

Результаты этнических чисток начала 1990-х годов придется признать во избежание новых эксцессов и новых чисток. Опыт Косово и Сербской Краины должен послужить уроком-предостережением для тех, кто вовлечен в процесс урегулирования на постсоветском пространстве. Одновременно может быть творчески использована «дейтонская схема» (в соответствии с Дейтонским соглашением-1995 в Боснии и Герцеговине были созданы два административно-территориальных образования — Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербская. — Ред.).

Только так удастся предотвратить новый передел собственности и сфер влияния, не допустить обострение межэтнических отношений в Абхазии, Нагорном Карабахе, Южной Осетии и Приднестровье. Очевидно, что их нынешняя элита, ставшая таковой благодаря военным успехам, согласится на существование в «матрешечном» (по дейтонскому образцу) государстве, лишь будучи уверенной в сохранении завоеванных ресурсов и административных рент.

Косово: точка или многоточие?

Павел Кандель

2006 год международное сообщество (говоря точнее, США и Европейский союз) решило сделать датой окончательного определения статуса края Косово, поставив точку в последней главе «югославского кризиса». Поспешность трудно объяснимая, если на минуту принять всерьез декларированную цель — создать в Косово демократическое мультиэтническое общество.

Конечно, реальные мотивы и задачи тех, кто извне определял развитие событий в косовском конфликте, имели мало общего с декларациями. Руководители Миссии Организации Объединенных Наций в Косово (МООНК) — высшей власти в этом международном протекторате — с самого начала последовательно проводили курс на его максимальное обособление от Союзной Республики Югославия (Сербии и Черногории) и строительство самостоятельной государственности. Но в ООН, несмотря на постоянные требования косовских албанцев как можно скорее предоставить им независимость, долго придерживались формулы «сначала стандарты, потом статус»: определению статуса Косово должно предшествовать достижение европейских стандартов демократии и соблюдение прав меньшинств.

В 2005-м формула изменилась на противоположную: «стандарты в процессе и после определения статуса». При этом смена позиции обосновывалась не успехами в осуществлении поставленных задач, а, напротив, их отсутствием. Это наглядно продемонстрировал доклад Кая Эйде — специального посланника генерального секретаря ООН. Дипломат подготовил документ под названием «Всеобъемлю-

П.Е. Кандель — к. и. н., ведущий научный сотрудник Института Европы РАН.

щий обзор положения в Косово», на основании которого и должно было приниматься решение.

КОСОВО КАК ОНО ЕСТЬ

«Обзор» производит странное впечатление. Типичная для подобных документов попытка соблюсти баланс позитива и негатива сама по себе не удивительна. Но об успехах говорится в нем преимущественно в сфере институционально-организационного строительства, и притом в самых общих выражениях. В оценке же реального положения дел доклад настолько критичен, что фактически равнозначен приговору пятилетней деятельности международных миротворцев. Подобной оценке в свою очередь прямо противоречат выводы, сделанные в полном соответствии с задачей, заранее поставленной перед автором: обосновать необходимость безотлагательно начать процесс определения статуса края.

Основные тезисы обзора почти исчерпывающе описывают ситуацию в Косово. «Особого прогресса удалось добиться в деле закрепления новых институциональных рамок... К настоящему времени в крае сформирован весь комплекс институтов, включающий исполнительные, законодательные и судебные органы, действующие на центральном и местном уровнях. Существенный прогресс достигнут также в деле создания устойчивой правовой основы».

Однако приводимые далее факты полностью опровергают оптимистические реляции. Косовские албанцы и их политические лидеры рассматривают установление европейских стандартов как навязанное извне требование, продвинуться вперед удастся зачастую лишь благодаря международному давлению. «Созданию новых институтов препятствует весьма распространенная среди политических деятелей тенденция считать себя ответственными перед своими политическими партиями, а не перед народом... Назначения на должности, как правило, осуществляются на основе политической и клановой принадлежности без учета компетентности». Утверждению правопорядка «препятствует отсутствие возможностей и готовности обеспечивать соблюдение законности на всех уровнях... Система правосудия Косово считается самым слабым его институтом... объемом нерассмотренных дел постоянно увеличивается, и на сегодняшний день он уже составляет несколько десятков тысяч...» Косовской полицейской службе не под силу бороться с особо опасными правонарушениями, связанными с организованной и межэтнической

преступностью, коррупцией, да и правительство не принимает необходимых законодательных и административных мер для их пресечения. «Борьбу... затрудняют семейная или клановая солидарность, практика запугивания свидетелей, а также сотрудников правоохранительных и судебных органов».

Не внушает оптимизма и положение дел в экономике: сохраняется предельно высокий уровень безработицы, нищета — повсеместное явление, недостаточные поступления в бюджет приводят к серьезному дефициту, потребители практически не оплачивают электроэнергию, превышает разумные нормы импорт сельскохозяйственных продуктов.

Безотрадная картина складывается в сфере межнациональных отношений. Несмотря на низкий показатель зарегистрированных преступлений, совершенных на этнической почве, часты нефиксируемые случаи преследований, грабежей, похищения скота. Широко распространен незаконный захват собственности, особенно сельскохозяйственных угодий и жилых построек. Имущественные права косовских сербов не соблюдаются, они находятся в фактической изоляции и не рискуют проверять, «является ли свобода передвижения и безопасность иллюзией или реальностью». Подавляющее большинство тех, кто покинул Косово после июня 1999 года, не вернулись, а после антисербских погромов 17–19 марта 2004-го процесс возвращения беженцев обратился вспять. Многие из сербских церквей и монастырей, составляющих часть всемирного культурного наследия, серьезно повреждены или разрушены. Сейчас должно начаться их восстановление, но они и впредь будут нуждаться в международной защите.

Вопреки обещаниям, до недавнего времени не отмечалось реальных попыток и не было проявлено политической воли по децентрализации управления. Параллельные структуры косовских сербов в здравоохранении и образовании — единственное, на что они могут рассчитывать при осуществлении своего права в этих областях. Представители меньшинств привлекаются в органы власти и управления главным образом для заполнения предписанных квот, а не для действительного участия. Опасаясь быть использованными лишь в качестве ширмы, косовские сербы предпочитают бойкотировать центральные органы. Косовские албанцы со своей стороны практически ничего не предприняли, чтобы развеять эти опасения.

Доклад завершается примечательной рекомендацией: оказав активное содействие албанскому населению Македонии и Южной Сербии, отстаивающему свои интересы и самобытность, международное сообщество «теперь должно проявить готовность действовать с той же решимостью для защиты интересов косовских сербов и других общин меньшинств». Не ясно, что мешало это делать в течение пяти прошедших лет и какие мотивы побудят ныне к такой активности?

В полном соответствии с общим содержанием доклада столь же двусмыслен и противоречив вывод, к которому приходит его автор: «Для определения будущего статуса Косово не предвидится какого-либо подходящего момента. Урегулирование статуса по-прежнему будет оставаться крайне чувствительным политическим вопросом. Тем не менее общая оценка ситуации позволяет сделать вывод о том, что пришло время начать этот процесс».

Но если хотя бы декларировавшие свое стремление к нормализации положения и реализации демократических стандартов международные протекторы (впрочем, для этого мало сделавшие) не смогли за пять лет добиться прогресса, то наивно ожидать усердия от будущих албанских властей Косово (уже показавших свою полную незаинтересованность). Вместе с тем некоторые «проговорки» автора обзора свидетельствуют, что он не страдает наивностью. Например, предлагается способствовать возвращению беженцев как на прежние места жительства, в частности в столицу края Приштину, так и туда, где они реально могут жить. Тем самым фактически признается, что добрососедское сосуществование косовских албанцев и сербов — задача не только нерешенная, но и нерешаемая.

Каким быть окончательному статусу края Косово, ни в данном докладе, ни в других документах ООН прямо не говорится — он должен стать итогом переговорного процесса между Белградом и Приштиной при международном посредничестве. Но и в Вашингтоне, и в Брюсселе, откуда ведет свое происхождение данная инициатива, не скрывают, что речь идет об «условной независимости». Косово получит независимость от Сербии, под суверенитетом которой этот край формально еще числится. Однако «международное присутствие» сохранится при большей роли Европейского союза, нежели ООН. «Полную независимость» Косово должно обрести при вступлении в ЕС, в рамках которого это понятие в принципе неприменимо. Остается необъяснимым, зачем спешить с предоста-

влением независимости, тем более «условной» и промежуточной, требующей продолжения «международного присутствия»?

Реальная причина в том, что западные покровители попросту опасаются своих албанских подопечных, которые погромами 2004 года показали, что для достижения своих целей готовы применить силу (и не только против сербов). Это могло бы вынудить США и ЕС на активные действия против албанцев, что означало бы крах всей западной политики в косовском конфликте, а заодно послужило бы дурным примером для Ирака и Афганистана.

КОСОВСКИЙ ТЕСТ ДЛЯ СЕРБИИ

Перспектива независимости Косово, пусть и «условной», неприемлема для Белграда, но с ним, похоже, решили не слишком церемониться. Об этом говорят принятые в ноябре 2005-го Контактной группой по Косово (Великобритания, Италия, Россия, США, Франция и ФРГ) Руководящие принципы по выработке решения о будущем статусе Косово. Документ, воспроизведя положенные «мантры» о том, что решение косовской проблемы должно соответствовать международным стандартам прав человека, нормам демократии и международного права, включил и положения, во многом предreshающие ход и исход переговорного процесса.

Так, не допускаются раздел Косово и его объединение с какой-либо страной или частью страны, как и возвращение к ситуации до марта 1999 года. Утверждается необходимость соблюдать территориальную целостность и стабильность соседей по региону (хотя предполагаемая независимость Косово прямо нарушает территориальную целостность Сербии). Раз начавшийся, переговорный процесс не может быть заблокирован и должен быть доведен до конца, а специальный посланник генерального секретаря ООН по статусному процессу в Косово, бывший президент Финляндии Мартти Ахтисари имеет право на приостановку полномочий и отстранение от переговоров любого лица или группы, которые, по его мнению, не способствуют прогрессу. Запрещается создание «Великой Албании», но не исключается существование двух албанских государств. Белград же заранее лишается наиболее выигрышных запросных позиций и свободы маневра (предложение раздела Косово, потенциальное требование аналогичных решений для Косово и Республики Сербской в Боснии и Герцеговине, затягивание переговоров или непризнание навязываемых решений). Сторонам конфликта как бы

предложено сыграть шахматную партию, но арбитр заранее лишил одного из игроков наиболее значимых фигур. По сути, сербским властям оставлен лишь выбор способа капитуляции.

В долговременной перспективе сохранение «бумажного» сербского суверенитета над Косово после фактического отторжения края от СРЮ в 1999-м и не нужно, и убыточно для Сербии. Остающийся крайне высоким уровень рождаемости среди косовских албанцев, намного превышающий аналогичные показатели у сербов, аграрная перенаселенность и избыток рабочей силы в крае превращают Косово в пределах сербского государства в постоянный очаг демографической экспансии, грозящей серьезно изменить его национальный состав. Еще в бытность СФРЮ край считался наименее экономически развитым и пользовался значительными дотациями федерации. Возобновление дотирования даже на прежнем уровне при нынешнем состоянии сербской экономики является непосильной ношей. Наконец, трудно вообразить край (для которого албанцы еще в социалистической Югославии добивались статуса субъекта федерации *de jure*, хотя в 1974–1990 годах он стал таковым *de facto*) в качестве третьего члена государственного сообщества Сербии и Черногории, если само оно сохранится. Трехчленная политическая конструкция этого сообщества придаст ему крайне невыгодную для Белграда конфигурацию, где Косово будет постоянным дополнительным источником политической конфронтации и непрекращающимся участником антисербской коалиции.

Но край этот некогда был колыбелью сербской государственности и является святыней национальной истории, религии и культуры (старинные православные церкви и монастыри, легендарное Косово поле). Отречься от такого наследия не может позволить и влиятельная Сербская православная церковь. Поэтому отказ от Косово, который воспринимается как покушение на национальную идентичность, для любого сербского политика равносителен политическому самоубийству. Не случайно сербский премьер Воислав Коштуница до начала переговоров счел нужным поделиться ответственностью за их исход, заручившись резолюцией парламента и включив в делегацию переговорщиков представителей всех ведущих политических сил.

Косовские албанцы в ультимативной форме настаивают на независимости, тогда как предложения сербской стороны выглядят скорее компромиссными. Они сводятся к тому, чтобы избежать формального провозглашения независимости Косово, примирившись с

ней фактически и обеспечив дальнейшее существование косовских сербов путем предоставления им автономии на территории Косово. Сербское общество, как свидетельствуют опросы, сегодня более склонно считаться с нежелательной реальностью. Так, доля согласившихся с тем, что Косово потеряно для Сербии, выросла с 39 % в 2000-м до 48 % в декабре 2004 года. При этом раздел края – вариант, отвергнутый международным сообществом, – большинство находит оптимальным (57 %) и наиболее реальным (35 %). Вместе с тем 64 % опрошенных далеки от того, чтобы принять любое решение, предложенное ООН.

Быть может, сербы и примирились бы с независимостью Косово, если бы святые для них места остались за Сербией, а ей были предоставлены ощутимые компенсации. Но, похоже, Сербию решили «дожать», предложив в качестве единственного вознаграждения «за кооперативность» перспективу заключения Соглашения о стабилизации и ассоциации с Евросоюзом. Вряд ли случайно начало переговоров о его подписании совмещено с первыми шагами в процессе урегулирования статуса Косово.

Слабость нынешних белградских властей порождает надежды на то, что их удастся принудить к подобной сделке. Ведь премьер-министр Сербии Воислав Коштуница (Демократическая партия Сербии) и президент Сербии Борис Тадич (Демократическая партия) представляют политические силы, почти постоянно находящиеся в состоянии жесткой конфронтации с того времени, как был свергнут режим Слободана Милошевича. И сегодня первая находится у власти, а вторая – в оппозиции. Нынешний коалиционный кабинет меньшинства, возглавляемый Коштуницей, удерживается лишь благодаря содействию в парламенте со стороны малочисленной фракции Социалистической партии Сербии – партии Милошевича. Любое серьезное потрясение (а независимость Косово, безусловно, будет таковым) способно свалить его и лишить правительственные партии, и без того постоянно теряющие популярность, каких-либо политических перспектив.

Ситуацию осложняет и предстоящий (предположительно в апреле с. г.) референдум о независимости Черногории. Вопреки своим заявлениям о предпочтительности сохранения сообщества Сербии и Черногории, представители ЕС воздержались от шагов, которые сделали бы такой исход более вероятным. Черногорцы, как показывают результаты многочисленных выборов и опросов, делятся на

сторонников и противников независимости примерно поровну. Хотя эта пропорция временами меняется в зависимости от политической конъюнктуры, число противников отделения растет. Так, в декабре 2004-го в Черногории за сохранение общего государства высказывалось 49 % опрошенных, а за независимость — 30 % (в Сербии: 50 % и 29 % соответственно). Поэтому результат волеизъявления предreshается тем или иным определением круга голосующих и способом подведения его итогов. Вокруг этих, казалось бы, процедурных вопросов и развернулась острая борьба между сепаратистскими властями республики и оппозиционными федералистскими партиями.

Согласно принятому властями закону о референдуме, участвовать в нем могут только проживающие на территории Черногории (около 460 тыс. человек). В планы же оппозиции входило распространение этого права на всех ее граждан, что увеличивало бы число голосующих примерно на 260 тыс. человек, для которых местом жительства является Сербия. Власти Черногории заинтересованы в том, чтобы референдум можно было признать состоявшимся при минимальной явке его участников, а решение принималось бы большинством от числа проголосовавших. Это позволит провозгласить независимость на основе вердикта менее четверти граждан. Оппозиция, наоборот, стремится к тому, чтобы необходимая явка составляла более 50 % избирателей, а решение о независимости требовало бы более половины от списочного состава голосующих. Она настаивала также на предусмотренном черногорской Конституцией утверждении итогов референдума в парламенте большинством в две трети голосов.

Венецианская комиссия Совета Европы, на суд которой были вынесены эти спорные вопросы, заняла двусмысленную позицию. Она поддержала власти, сочтя неприемлемым участие в референдуме граждан Черногории, проживающих в Сербии. Но частично удовлетворены были и требования оппозиции: явка для признания референдума состоявшимся рекомендована на уровне не менее 50 %, а утверждение его итогов в парламенте должно соответствовать конституционным нормам. Правда, в окончательной редакции документа формулировки смягчены и лишены обязательной силы, а властям и оппозиции предложено самим договориться, какое большинство будет решающим. Это они заведомо не могут сделать без нового посредничества ЕС, каковое и было предложено. Таким образом,

исход политических баталий в Черногории и результат референдума как бы повисают в воздухе, что дает Брюсселю дополнительное средство воздействия на Белград. Последний рискует оказаться и без Косово, и без Черногории, если не пойдет навстречу тому решению косовской проблемы, которое сочтут оптимальным в Европейском союзе.

ЦЕНА ВОПРОСА

Не нужно быть провидцем, чтобы предсказать наиболее вероятные последствия признания любой формы независимости Косово. Первым результатом станет окончательный исход сербов из края. Руководители Сербии и основные политические партии откажутся признавать навязываемое решение, но это не спасет от политического кризиса в стране, досрочных выборов и прихода к власти националистической Сербской радикальной партии, чей лидер Воислав Шешель вместе со Слободаном Милошевичем коротает время в камерах Гаагского трибунала.

Еще более возрастет вероятность (едва ли «бархатного») распада сообщества Сербии и Черногории. Не исключено резкое обострение межнациональных отношений в Воеводине со значительным венгерским меньшинством и в трех южных общинах Сербии, где проживает достаточно многочисленное албанское меньшинство, что способно вызвать новые потоки беженцев и вынужденных переселенцев.

Пришедшие к власти радикалы, возможно, и не решатся на силовое противоборство с Евросоюзом и США. Пример их идейных братьев в Боснии и Герцеговине (три националистические партии босняков-мусульман, сербов и хорватов, в свое время развязавшие войну и поныне доминирующие на политической сцене) и в Хорватии (националистическая партия Хорватское демократическое содружество покойного президента Франьо Туджмана, в настоящее время находящаяся у власти и проводящая проевропейский курс) показывает: даже подобные силы достаточно податливы «кнуту и прянику» и управляемы извне. Но в ситуации новой нестабильности многое будет зависеть даже не от лидеров националистов, а от степени народного возмущения. В любом случае демократия в «веймарской» Сербии будет отброшена далеко назад, а ее европейские перспективы окажутся еще более туманными.

Нет оснований полагать, что в «условно независимом» Косово начнут реализовываться европейские стандарты демократии и прав

меньшинств. Ведь, как следует из просочившихся в швейцарскую прессу секретных документов германской разведки и полиции ООН, там и сегодня под сенью созданных государственных институтов реально заправляют структуры организованной преступности и наркомафии, сросшиеся с традиционными кланами и группировками бывших боевиков Освободительной армии Косово (ОАК). Они находятся под покровительством ведущих политических деятелей (бывшего политического руководителя ОАК, а ныне лидера второй по влиятельности Демократической партии Косово Хашима Тачи, его заместителя по партии и члена Президиума парламента Ксавита Халити, главы Альянса за будущее Косово и экс-премьера Рамуша Харадиная). Этим поборникам независимости она нужна не для строительства правового демократического государства: в условиях независимости они надеются создать максимально благоприятный климат для криминальной деятельности.

Конечно, с уходом сербов проблема межнациональных отношений утратит остроту сама собой. Но, показав свою податливость силовому шантажу косовско-албанских националистов и наркодельцов, западные покровители сами провоцируют и поощряют их на продолжение подобной тактики. Почувствовав свою мощь, они будут теми же методами вымогать новые уступки. И основным объектом их давления, за отсутствием сербов, окажутся представители международного сообщества, мешающие в осуществлении идеала «пиратской республики». Конечно, «входной билет» в Европейский союз остается большим соблазном для политической элиты Косово, а потому перспектива членства в ЕС представляется относительно эффективным средством управления ею из Брюсселя. Но, привыкнув навязывать собственные условия в диалоге с западными попечителями, косовары вряд ли легко откажутся от этой склонности. К тому же косовские криминальные структуры без всякого пропуска уже вполне освоились в Европе, контролируя значительный сегмент рынка незаконного оборота наркотиков, оружия и торговли «живым товаром».

Может статься, что понятие «условный» больше подойдет не для характеристики суверенитета Косово, а для международного запрета на объединение с Албанией и присоединения населенных албанцами сопредельных территорий Македонии, Черногории и Южной Сербии. В сегодняшней ситуации независимость Косово будет не средством его «европеизации», а очередным шагом по пути архаи-

зации края и окончательного превращения его в общеевропейский центр международной оргпреступности.

Большинство поборников косовской независимости упорно не желают признавать, что создаваемый прецедент будет иметь широкие международно-правовые и политические последствия. Между тем уже первые разговоры о возможном предоставлении краю независимости вызвали живейший отклик в непризнанных постсоветских образованиях – Приднестровье и Нагорном Карабахе. За ними неизбежно последуют Абхазия и Южная Осетия. И если независимость Косово станет правовой реальностью, это, безусловно, не может не послужить стимулом и предлогом для всех непризнанных, чтобы добиваться аналогичного решения. Легко предположить, что эхо прокатится от Басконии до Курдистана.

Вызывает сожаление, что Россия стала соучастником процесса движения Косово к независимости, поддержав его начало в Совете Безопасности ООН и поставив свою подпись под двусмысленным документом Контактной группы по Косово. Не соглашусь с мнением многих, будто апелляция к истории, религии и культуре является достаточным основанием причислять Балканы к зоне приоритетов Российской Федерации. Учитывая крайне малый удельный вес стран Юго-Восточной Европы в структуре внешнеэкономических и внешнеполитических связей России и присущее им стремление к вступлению в ЕС и НАТО, российские интересы здесь в основном сводятся к тому, чтобы заблаговременно занять выгодные экономические позиции в регионе, который рано или поздно станет частью Евросоюза. Едва ли поэтому стоит тратить значительные политические ресурсы на ссору с Вашингтоном и Брюсселем по косовскому вопросу – делу тем более уже фактически проигранному ранее. Но и ассистировать антисербскому курсу западных партнеров, обесценивая свой авторитет среди сербов, нет резона.

Выразив свое неодобрение и отказавшись участвовать в подобной политике, Россия могла бы выиграть больше не только в сербском общественном мнении. Впрочем, слова президента РФ Владимира Путина о значимости косовского прецедента для постсоветского пространства на недавней пресс-конференции указывают, где Москва собирается искать свою выгоду.

FOREIGN AFFAIRS



Before it becomes policy, it's in *FOREIGN AFFAIRS*

When you want to be the first to know what the experts in foreign policy and economics have to say about world events—turn to *FOREIGN AFFAIRS*. With contributions from distinguished authorities like Condoleezza Rice, Richard Holbrooke, Fouad Ajami, Donald Rumsfeld, Kenneth Pollack, and Samuel Huntington—this is the forum for leaders who shape the world.

SUBSCRIBE TODAY TO
**FOREIGN
AFFAIRS**

“The most influential periodical in print.” —*TIME*

“*FOREIGN AFFAIRS* is essential reading.” —*FORTUNE*

“*FOREIGN AFFAIRS* [is] the most prestigious of America’s many foreign policy journals.” —*FINANCIAL TIMES*

SPECIAL OFFER for readers of *Russia in Global Affairs*:
One year only US\$57.00!

You will receive 6 bimonthly issues delivered via air mail. Your satisfaction is guaranteed or you will receive a FULL REFUND on all unmailed issues.

To order, send payment to: FOREIGN AFFAIRS SUBSCRIPTION SERVICES,
P.O. Box 420190, Palm Coast, FL 32142-9970 U.S.A.
TEL: (386)445-4662 FAX: (368)446-5005 or EMAIL: ForAff@palmcoastd.com

All international orders must be prepaid, therefore, please make checks or international money orders payable to Foreign Affairs in US\$ only. We also accept MasterCard, Visa, and American Express as payment. Please allow 6–8 weeks for the delivery of your first issue.

www.foreignaffairs.org/ordernow

Советское наследие



И.К. Айвазовский.
Бой брига «Меркурий» с двумя турецкими линейными кораблями.
14.05.1829

“ У Украины в силу специфики процесса формирования ее территории фактически не было юридически оформленных границ. Это позволяло рассчитывать на особую заинтересованность Киева в заключении политического договора с Россией как шага большой важности на пути международно-правовой фиксации ее территориального статуса ”

Битва за Черноморский флот *Юрий Дубинин*
154

От желаемого к действительному *Леонид Заико*
172

Битва за Черноморский флот

Юрий Дубинин

После развала СССР урегулирование проблемы Черноморского флота (ЧФ) между Россией и Украиной заняло восемь долгих лет. Казалось, эта страница перевернута. Однако сегодня в Киеве вновь находятся силы, которые, используя разные предлоги, ставят под вопрос межгосударственные договоренности. В этой связи полезно хотя бы вкратце вспомнить о том, как в результате беспрецедентного дипломатического марафона, изобиловавшего множеством драматических поворотов, удалось развязать этот сложнейший из узлов, доставшихся в наследство от Советского Союза.

ДЕРЗКИЙ ШАГ КИЕВА

Президент Украины Леонид Кравчук подписал 5 апреля 1992 года указ «О неотложных мерах по строительству вооруженных сил Украины». В соответствии с ним Черноморский флот бывшего Советского Союза переводился под юрисдикцию Киева, а на базе его сил, дислоцированных на украинской территории (это означало практически на базе всего ЧФ), должны были быть незамедлительно созданы Военно-морские силы Украины. Никаких оснований, дававших право на такую постановку вопроса, у Киева не было. Более того, в то время флот находился в составе Объединенных вооруженных сил Содружества Независимых Государств (ОВС СНГ) и был частью Военно-морского флота СНГ, которым командовал адмирал флота Владимир Чернавин.

Ю.В. Дубинин — заместитель министра иностранных дел РФ в 1994–1999 годах, заслуженный работник дипломатической службы Российской Федерации, профессор МГИМО (У) МИД РФ. Подробный очерк о событиях, описанных в статье, включен в книгу Ю.В. Дубинина «Дипломатический марафон», которая вышла в 2005 году в издательстве «АвиаРус-XXI».

Москва экстренно отреагировала на этот шаг: 7 апреля президент Российской Федерации Борис Ельцин издал встречный указ, в соответствии с которым Черноморский флот, напротив, ставился под юрисдикцию России. Разрешить возникший кризис Кремль предложил путем переговоров, на время которых действие обоих упомянутых указов было приостановлено.

ПЕРВЫЙ КОНТАКТ

Уже 16 апреля я вместе с первым заместителем главнокомандующего ВМФ СНГ Феликсом Громовым был направлен в Киев для подготовки переговоров. Директивы, утвержденные главой нашего государства, были предельно краткими: «Вести дело к тому, чтобы окончательная договоренность с Украиной включала на взаимосвязанной основе принципы и конкретные параметры передачи части Черноморского флота Украине, а также договоренности об условиях базирования и всех видов обеспечения Черноморского флота Объединенных вооруженных сил Содружества Независимых Государств». Если резюмировать, то решение проблем ЧФ предполагало неременное решение проблемы его базирования.

Моим украинским партнером оказался Антон Бутейко – советник президента Украины, руководитель Службы президента по международным делам. Суть его концепции была предельно проста: Черноморский флот должен стать украинским. Пространно изложенная, она, однако, не подкреплялась никакой серьезной аргументацией. В ответ мы предложили опираться на ряд уже заключенных в рамках СНГ соглашений, в частности Минское и Алма-Атинское, которые имели прямое отношение к ЧФ. Особенно важным я считал Протокол рабочей встречи глав государств Содружества Независимых Государств о военно-морской символике, подписанный в Москве на самом высоком уровне 16 января 1992 года. В этом документе подтверждалось, что Военно-морской флот бывшего СССР входит в состав Стратегических вооруженных сил СНГ с весьма важным для решения возникшей проблемы уточнением: «За исключением части сил Черноморского флота, которые войдут в состав вооруженных сил Украины». Оно было собственноручно вписано в документ президентом Кравчуком. Далее следовало указание на то, что вопрос о передаче Украине части кораблей и судов ЧФ должен быть решен на основе соглашения между Россией и Украиной. Таким образом, расхождение между претензией на весь Черноморский

флот и тем, что было письменно сформулировано в Протоколе украинским президентом, было разительным.

Мы настойчиво ставили вопрос о базировании ЧФ, но собеседники уходили от его обсуждения. Открытым данный вопрос остался и после того, как я сослался на Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (8 декабря 1991 года), подписанное в том числе и президентом Украины. Оно гласило, что «государства — члены Содружества... совместно гарантируют необходимые условия размещения, функционирования, материального и социального обеспечения Стратегических вооруженных сил». Это непосредственно относилось к Черноморскому флоту. Однако ссылки на документы СНГ вызывали негативную реакцию наших партнеров.

В итоге удалось сойтись во мнении, что предметом будущих переговоров станет вопрос о ЧФ, и договориться об их начале. Первый контакт показал, что к переговорам по существу проблемы в Москве и Киеве подходили с прямо противоположных позиций.

Тем временем обстановка на самом Черноморском флоте все более осложнялась в результате односторонних действий Киева. Личный состав склоняли к принятию украинской присяги, чтобы тем самым де-факто «украинизировать» это соединение. Моряки флота, которым в тот крайне ответственный период командовал адмирал Игорь Касатонов, держались стойко, но это не снижало серьезности возникшей политической проблемы.

29–30 апреля в Одессе прошла первая официальная встреча государственных делегаций обеих стран по ЧФ под руководством вице-председателей Верховных Советов России Юрия Ярова и Украины Василия Дурдинца. Договориться сумели только о введении моратория на односторонние действия в отношении Черноморского флота, который, впрочем, Украина не соблюдала. Перспектив решения встреча не выявила, с украинской стороны не просматривалось никакого интереса к урегулированию на взаимоприемлемых условиях.

ИДЕЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ДОГОВОРА

Тем временем значительно осложнился весь комплекс отношений между Россией и Украиной. Все более настоятельной становилась потребность обсудить их в ходе встречи на высшем уровне. По инициативе российской стороны такая встреча была проведена в Дагомысе — пригороде Сочи в июне 1992 года. Мне была поручена под-

готовка предложений по политической концепции предполагавшихся там переговоров.

Я исходил из следующего.

Ликвидация Советского Союза породила между Россией и Украиной большое число спорных, а порой и конфликтных вопросов. Дело их решения продвигалось с трудом, а зачастую и вообще происходило топтание на месте. Это создавало впечатление общего неблагоприятия и бесперспективности отношений, что ни в коей мере не отвечало коренным интересам ни России, ни, как мне представлялось, Украины.

Наибольшую остроту приобрела проблема Черноморского флота. Весьма явное различие в подходах к ее решению подпитывалось и стимулировалось, а трудности усугублялись и подогревались крайними националистическими силами Украины. Эти силы были бы не прочь замкнуть на указанные трудности все отношения между обеими сторонами, сделав их заложниками конфликта, тлеющего вокруг ЧФ и чреватого международными последствиями.

Киев же решать проблему флота с Россией на взаимоприемлемой основе не хотел, считая, видимо, что время работает на Украину. При этом в рамках переговоров собственно по ЧФ у Москвы, несмотря на ее выверенную правовую позицию и готовность к сбалансированному решению, не хватало переговорного ресурса, способного заинтересовать Киев.

Требовалось свести главные проблемы в единое поле, сформулировать концепцию отношений с Украиной и обозначить вектор их движения, вписав в этот контекст и проблему Черноморского флота. Я обратился к опыту активизации отношений с крупными государствами, накопленному нашей дипломатией. Он строился на взаимосвязи следующих ключевых элементов: расширение контактов на всех уровнях с проведением регулярных встреч руководителей государств, наращивание договорно-правовой базы, создание с этой целью необходимых переговорных механизмов, сочетание усилий на различных направлениях межгосударственных отношений и т. д.

В качестве основной цели на этапе становления российско-украинских отношений была выдвинута задача заключения общеполитического договора. Такая цель, вполне естественная для выстраивания отношений едва ли не со всеми государствами, в данном случае приобретала особый смысл.

Дело было в том, что у Украины в силу специфики процесса формирования ее территории фактически не было юридически оформленных границ. Важность же подобного оформления была очевидна и настоятельна. Это позволяло рассчитывать на особую заинтересованность Киева в заключении политического договора с Россией как шага большой важности в вопросе международно-правовой фиксации территориального статуса Украины.

Россия, естественно, была заинтересована в том, чтобы нормализовать отношения с крупнейшим соседом в Европе и определить их характер. Но особенно важно, что подготовку общеполитического договора можно было сочетать с переговорами по Черноморскому флоту. У нас появился бы тот самый дипломатический ресурс, который мог бы существенно усилить российские позиции в поисках решения проблемы ЧФ. Мне представлялось, что в этом состояла единственная надежда прийти к взаимоприемлемому урегулированию. Данные соображения были одобрены российским руководством.

23 июня в Дагомысе собрались все первые лица как России, так и Украины: президенты, председатели Верховных Советов, руководители правительств, министры. Главные итоги переговоров были зафиксированы в Соглашении между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений.

Президент Ельцин предложил украинской стороне разработать полномасштабный политический договор, отражающий новое качество отношений между Россией и Украиной. Предложение было принято украинскими гостями. В первом же пункте подписанного в Дагомысе Соглашения стороны зафиксировали намерение незамедлительно приступить к подготовке такого документа.

В Соглашение была включена следующая формулировка: «В связи с созданием своих Вооруженных сил Стороны подтвердили важность продолжения переговоров по созданию на Черном море ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота». И далее: «Они (Россия и Украина. — Ю.Д.) согласились на договорной основе использовать существующую систему базирования и материально-технического обеспечения». Эта договоренность становилась после Дагомыса основополагающей в дальнейших переговорах по Черноморскому флоту.

Форсированно решить проблему ЧФ оказалось невозможным и после Дагомысского саммита. Поэтому на встрече в Ялте 3 августа 1992 года президенты России и Украины договорились отложить урегулирование проблемы до конца 1995-го. А тем време-

нем флот был выведен из состава ОВС СНГ и подчинен непосредственно главам обоих государств. На встрече 17 июня 1993 года под Москвой (Завидово) президенты согласились даже ускорить раздел флота в пропорции 50 на 50. Однако соглашение, подписанное в Завидове, так и не было ратифицировано.

В сентябре того же года в крымской Массандре состоялась еще одна встреча на высшем уровне. Подписанный там Протокол об урегулировании проблем Черноморского флота поручал «государственным делегациям Российской Федерации и Украины в месячный срок проработать все вопросы, связанные с разработкой Соглашения, в соответствии с которым весь Черноморский флот со всей его инфраструктурой в Крыму используется Россией и получает российскую символику при том понимании, что российская сторона будет производить соответствующие расчеты за ту половину Черноморского флота, включая инфраструктуру, которая в силу предыдущих договоренностей должна была бы отойти к Украине».

Руководство государственной делегацией Российской Федерации на переговорах по проблеме Черноморского флота было поручено мне; украинскую возглавлял Борис Тарасюк.

Переговорный процесс, нелегкий сам по себе, еще более осложнялся жесткими действиями Украины. 8 апреля 1994 года украинские военные предприняли попытку задержания в порту Одессы гидрографического судна «Челекен», выполнявшего плановую работу по обслуживанию средств навигационного оборудования. В ночь с 10 на 11 апреля отряд украинских военнослужащих численностью до 120 человек осуществил насильственный захват 318-го дивизиона кораблей резерва ЧФ с береговой базой, узлом связи, имуществом, оружием. Личный состав береговой базы был вывезен в поселок Чебанка в 10 км от Одессы. Это создало критическую ситуацию. Меня срочно направили в Киев, где я обсудил положение с президентом Украины. В итоге была достигнута устная договоренность о базировании Черноморского флота Российской Федерации в Севастополе.

ОБХОДНОЙ МАНЕВР

15 апреля 1994 года президенты России и Украины подписали в Москве Соглашение о поэтапном урегулировании проблем Черноморского флота. Оно, в частности, предусматривало, что Украине отойдет 15–20 % кораблей и судов ЧФ. Предусматривалось также раздельное базирование российского и украинского флотов.

Вопросы конкретного выполнения этого Соглашения обсуждались 21 апреля на встрече в Севастополе министров обороны обеих стран Павла Грачёва и Виталия Радецкого. Там была внесена полная ясность в отношении раздела плавсредств ЧФ между Россией и Украиной. В то же время Радецкий, отступая от того, о чем было устно условлено с Кравчуком, сорвал решение вопроса о базировании Черноморского флота Российской Федерации.

К июлю 1994-го, когда на пост президента Украины вступил Леонид Кучма, решение по флоту все еще не было найдено. Более явственной становилась необходимость увязать данную проблему с политическим договором между Россией и Украиной. Украинская же сторона стремилась избежать такой увязки и, заключив политический договор, оставить проблему ЧФ в подвешенном состоянии. Киев усиленно добивался того, чтобы Ельцин посетил Украину с официальным визитом, но в Москве считали, что визит должен состояться только после завершения подготовки политического договора и решения проблемы Черноморского флота.

Подготовка текста общеполитического договора между Россией и Украиной началась 11 августа 1994 года. Российскую делегацию возглавлял я, украинскую – Александр Чалый. К концу осени прошли три встречи государственных делегаций и был согласован почти весь текст документа, получившего название «Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». По нашей инициативе в проект договора было внесено положение о том, что свои отношения обе страны, как дружественные державы, будут основывать на стратегическом партнерстве и сотрудничестве. Каждая из договаривающихся сторон обязывалась воздерживаться от каких-либо действий, направленных против интересов другой договаривающейся стороны, ни одна из них не должна была также допустить, чтобы ее территория использовалась в ущерб безопасности другой. В документе отмечалась необходимость формирования общего экономического пространства. В целом проект создавал правовую основу для развития дружественных отношений между Россией и Украиной при уважении территориальной целостности друг друга и подтверждении нерушимости существующих между ними границ.

Работа над проектом договора продвигалась быстро, но еще не была завершена, когда Леонид Кучма существенно поднял уровень руководства украинской делегацией: вместо Чалого ее возглавил

один из наиболее влиятельных и стремительно шедших в гору государственных деятелей — вице-премьер Евгений Марчук, который впоследствии займет пост премьер-министра. Меня, в свою очередь, назначили заместителем министра иностранных дел.

Прилетев в Москву на переговоры, Марчук передал мне пожелание президента Кучмы о том, чтобы проект договора был парафирован. (Парафирование означает проставление инициалов представителей каждой из сторон на всех страницах документа с целью подтверждения его готовности к подписанию.) Расчет Киева был очевиден: вслед за парафированием добиться официального визита Ельцина в Украину и подписания договора. Я ответил, что мы не можем пойти на это до тех пор, пока не будет полностью завершена работа над проектом договора и пока не будет решена проблема ЧФ. Это не могло понравиться Киеву.

24 января 1995 года Кучма, прилетев в Москву, обратился к Ельцину с просьбой, чтобы все переговоры с российской стороны возглавил первый заместитель председателя Правительства РФ Олег Сосковец, быстро набиравший вес в государственной и политической жизни России. Сосковца незамедлительно вызвали в Кремль, где в присутствии Кучмы он получил соответствующее поручение. Тогда же было решено, что я стану его заместителем на переговорах.

Переговоры в новом составе в Киеве начались со вступительных заявлений Марчука и Сосковца. Последний закончил свою речь несколько странно. «Дипломаты привыкли вести переговоры ради переговоров, для них главное — сам процесс. Мы же приехали решать», — отчетливо произнес он, развернувшись вполборота ко мне и улыбаясь. Далее состоялась встреча нашей делегации с президентом Кучмой, прошли переговоры по тексту договора, которые не привели к полному его согласованию, и, наконец, имела место беседа о ЧФ, продемонстрировавшая полное нежелание украинской стороны двигаться вперед. Затем состоялся разговор Марчука и Сосковца один на один, после чего Сосковец, собрав почти всю делегацию, объявил о своем решении незамедлительно парафировать политический договор.

Это была оглушительная новость. Стратегическая линия России на переговорах с Украиной перечеркивалась. Увязка двух проблем — политического договора и Черноморского флота — разрушалась. Судьба ЧФ, реальность его базирования в Севастополе оставались за бортом. Соглашаться с этим было нельзя.

– Если мы сейчас парафируем договор, – вырвалось у меня, – украинцы пошлют нас... по Черноморскому флоту!

Это напоминало крик души. Но все было тщетно. Спустя какой-то час церемония парафирования состоялась. С большой помпой.

У украинских коллег состояние, близкое к эйфории. Еще бы: договор парафирован, по ЧФ всё по-прежнему в подвешенном состоянии, Россия – в просительницах. Путь к визиту президента Ельцина в Киев, считают они, открыт. Кучма спешит заявить, что этот визит состоится в начале марта 1995 года.

Тем временем «взорвалась» печать и у нас, и в Украине. В газете «Сегодня» за 18 февраля появляется горький подзаголовок «Моряки считают, что их продали за бесценок». Дальше в статье следует близкое к действительности описание событий.

«...К недавно состоявшемуся в Киеве очередному раунду переговоров по флоту был существенно изменен состав российской делегации. Группу дипломатов, несколько лет работающую под руководством посла по особым поручениям Юрия Дубинина, возглавил вице-премьер Олег Сосковец, в компетенцию которого флот, мягко говоря, никогда не входил. Если верить слухам, на этой замене настоял в Москве глава украинской делегации, вице-премьер и влиятельный политик Е. Марчук, пожелавший видеть на переговорах партнера, равного себе по чину. И, как выяснилось, г-н Марчук в выборе не ошибся. Во всяком случае именно из рук г-на Сосковца он получил то, чего не мог выторговать у Москвы в течение 3 лет... “В отличие от Дубинина с Сосковцом можно иметь дело”, – скупно резюмировал свои успехи г-н Марчук. “Это победа украинской дипломатии!” – с удовольствием отметил министр иностранных дел г-н Удовенко».

Свое недовольство в открытом письме президенту Ельцину выразил офицерский состав Черноморского флота. С резко критическим заявлением выступил командующий ЧФ адмирал Эдуард Балтин. В нашем Министерстве иностранных дел – недоумение: как договор мог быть парафирован без соответствующего утверждения?

24 февраля посольство Украины вместе с нотой передало в МИД РФ послание Леонида Кучмы своему российскому коллеге. В этом полном вопиющего дисбаланса документе Черноморский флот не упоминался ни единым словом – и это после всех многочисленных переговорных перипетий! Вместе с тем там говорилось: «Позвольте еще раз выразить удовлетворение результатами киевского раунда

переговоров государственных делегаций Украины и России, важнейшим итогом которого стало парафирование текста широкомасштабного Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве. В этой связи имею удовольствие пригласить Вас, Борис Николаевич, совершить государственный визит в нашу страну в удобное для Вас время». И далее пожелание, чтобы визит состоялся до 12 марта, то есть в кратчайшие сроки.

28 февраля Ельцин направляет краткий, но емкий ответ: «Благодарю за Ваше послание от 17 февраля 1995 года и за подтвержденное мне приглашение посетить Украину с официальным визитом, которому придаю исключительно важное значение... По нашему мнению, проект политического договора следовало бы доработать в точном соответствии с Меморандумом о гарантиях безопасности Украины, который мы вместе с Вами подписали в Будапеште в конце прошлого года.

Декларация по проблеме Черноморского флота, которую мы намерены подписать, должна обеспечить сразу после визита осуществление всех мероприятий первого этапа урегулирования этой проблемы без каких-либо дополнительных переговоров.

Важно подготовить к визиту и соглашение о реструктуризации государственного долга Украины по предоставленным Россией кредитам. Убежден, что определение конкретных сроков визита трудностей не вызовет».

Конечно, не на такой ответ рассчитывали в Киеве.

18 апреля Марчук, ставший к этому времени премьер-министром, был принят в Москве президентом Ельциным. Как отметил в интервью ИТАР–ТАСС помощник главы государства Дмитрий Рюриков, разговор проходил в атмосфере «предельной откровенности». Так на дипломатическом языке говорят о далеко не просто протекающих беседах.

По словам Рюрикова, Борис Ельцин открыто высказался относительно подходов украинской стороны в вопросе о ЧФ: «Из-за такой позиции мы то договариваемся, то расходимся, то принимаем решения, то отказываемся от них. Друзья и соседи так себя не ведут, надо уважать партнера». Ситуацию, когда Киев, подписав соглашение о реструктуризации долгов, отказался конструктивно подойти к предложениям по Черноморскому флоту, Ельцин назвал «попыткой перехитрить Россию». Президент остался неудовлетворенным привезенными в Москву предложениями по ЧФ и отметил,

что «позиция России, зафиксированная в предыдущих соглашениях по Черноморскому флоту, справедливая, объективная и нравственная. От них Россия не отойдет. Соглашений по флоту заключено достаточно, заседаний экспертов — не перечесть, а сдвига нет». Ельцин предложил украинской стороне сделать выводы...

В общем Евгению Марчуку был преподан предметный урок: изощренная хитрость и пустые посулы — не лучший способ ведения серьезных переговоров. Такие методы способны лишь осложнить отношения между государствами и, помимо всего прочего, сослужить плохую службу партнеру по переговорам, доверие которого оказывается обманутым.

22 мая Леонид Кучма обратился к Борису Ельцину с посланием, полностью посвященным проблеме Черноморского флота. К письму был приложен проект соглашения. Поскольку документы исходили от самого президента Украины, то по указанию главы Российского государства они были скрупулезно проанализированы. Все заинтересованные министерства и ведомства сделали единодушный вывод: предложения не только не позволяют урегулировать проблему, но и перечеркивают многие предыдущие договоренности. Ответ украинскому президенту Ельцин решил дать в личной беседе с ним 26 мая в Минске, куда оба лидера направлялись на встречу глав государств СНГ.

Напряжение вокруг проблемы ЧФ достигло кульминации.

ПЕРЕЛОМ

В Минске Ельцин и Кучма договорились провести специальную встречу, которая должна была состояться 9 июня в Сочи, и посвятить ее главным образом проблеме Черноморского флота. 6 июня украинцы передали нам свой проект заключительного документа — совместное заявление, причем в подзаголовке уточнялось, что речь шла всего-навсего о коммюнике. В Киеве итоги сочинской встречи стремились изложить в наименее обязывающей форме по сравнению с теми российско-украинскими документами по ЧФ, что принимались ранее. По существу, проект отражал содержание послания Кучмы Ельцину от 22 мая.

По мнению всех российских экспертов, согласие с изложенным Киевом подходом означало бы ликвидацию всякой правовой основы нашего военно-морского присутствия в Украине. В украинских предложениях отсутствовало указание даже на то, что штаб Черно-

морского флота РФ должен располагаться в Севастополе. Я предложил отразить главные итоги переговоров в Сочи в форме Соглашения между РФ и Украиной по ЧФ, придав этому документу как можно более обязывающий характер. В Москве с этим согласились.

Переговоры в Сочи начались с беседы президентов один на один. Согласовать проект Соглашения с российской стороны было поручено мне, с украинской — министру иностранных дел Геннадию Удовенко. Ориентировку получаю минимальную: не настаивать на использовании нами «всех» объектов в Севастополе и на фиксации в Соглашении места расположения штаба ВМС Украины, оставив решение данного вопроса на усмотрение Киева. И это все, если не считать настоятельной просьбы подготовить текст в сжатые сроки. Работали мы с Удовенко предельно напряженно. Наконец документ готов. Президенты одобряют его без поправок. Сразу же следует подписание.

Соглашение обозначило ясные ориентиры — выявленный за несколько лет интенсивного совместного поиска баланс интересов обеих стран. Так, в нем было записано, что «основная база Черноморского флота Российской Федерации с размещением в ней штаба Черноморского флота Российской Федерации находится в г. Севастополь». Далее уточнялось, что «Черноморский флот Российской Федерации использует объекты Черноморского флота в г. Севастополь и другие пункты базирования и места дислокации корабельного состава, авиации, береговых войск, объектов оперативного, боевого, технического и тылового обеспечения в Крыму».

Ельцин остался очень доволен. На специально созванной встрече с журналистами президент России назвал подписание Соглашения «историческим событием», которое открывает путь дальнейшему развитию взаимоотношений России и Украины на основе стратегического партнерства, взаимного уважения и доверия. И если раньше мешали различные проблемы по Черноморскому флоту, то, заявил Ельцин, на этот раз они с Леонидом Даниловичем их урегулировали окончательно и «поставили на этом точку. Вопрос решен».

Выступавший вслед за российским президентом Кучма оценил достигнутые договоренности сдержаннее: «сделан очередной шаг», «развязали узел»... При этом он не преминул упомянуть об оставшихся проблемах.

Конечно, каждый из президентов, учитывая свое положение, не только комментировал случившееся, но и говорил о намерени-

ях на будущее. Несомненно, впереди было еще много работы, и, казалось, мнение Кучмы звучало более реалистично, чем точка зрения Ельцина. Однако по большому счету прав оказался президент России: именно на основе сочинского Соглашения была урегулирована проблема Черноморского флота, процесс завершился подписанием 28 мая 1997 года трех основных соглашений по флоту. По моему предложению эти соглашения получили следующие названия: «О статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины», «О параметрах раздела Черноморского флота», «О взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины».

Надежное урегулирование требовало ратификации этих соглашений в законодательных органах России и Украины. Страсти вокруг судьбы ЧФ в нашей стране продолжали кипеть, и ратификация возможных договоренностей нужна была хотя бы для того, чтобы привести общественное мнение к какому-то общему знаменателю. Следовало обойти и опасные рифы, связанные с позицией парламента Украины. Процесс ратификации мог растянуться до бесконечности, а самое главное — и вовсе не дать положительного результата, как уже случилось с соглашением, подписанным в Завидове. Тем временем ситуация на Черноморском флоте оставалась бы, как и прежде, в подвешенном состоянии.

Чтобы избежать этой угрозы, я предложил воспользоваться положением Венской конвенции о праве международных договоров (1969), в соответствии с которой договор, подлежащий ратификации, может быть по согласию сторон введен в действие на временной основе сразу после его подписания. При этом имелось в виду, что ратификация будет произведена позже. Все эти предложения были приняты.

Наши проекты соглашений были переданы лично Кучме, и началась работа экспертов над ними. Однако Киев не прекращал попыток добиться визита Ельцина в Киев и заключения там общеполитического договора без подписания базовых соглашений по Черноморскому флоту. Таких попыток было несколько. Одна из них, казалось, могла увенчаться успехом.

Случилось это в 1997 году. Я в то время был послом Российской Федерации в Украине в ранге заместителя министра иностранных дел. Кучма встретился с Ельциным в Москве и по возвращении до-

мой объявил сенсационную новость: президенты договорились о том, что Борис Ельцин прибудет в Киев для подписания общеполитического договора, а тем временем работа над урегулированием проблемы Черноморского флота продолжится. Аналогичное заявление сделал и российский президент.

Удовенко ликовал, да и не только он. Еще бы! Связь между визитом и подписанием соглашений по Черноморскому флоту все-таки разрывалась.

Находясь в украинской столице, я не знал, что именно произошло в Москве. Вскоре меня вызвали в Москву. Там глава правительства Виктор Черномырдин созвал специальное совещание для обсуждения возникшей ситуации. В Белом доме собрались руководящие работники (преимущественно первые лица) всех заинтересованных министерств и ведомств нашей страны. От МИДа кроме меня присутствовал первый заместитель министра иностранных дел Борис Пастухов.

Черномырдин объяснил цель совещания: обсудить, как быть с визитом президента в Киев для подписания Большого договора, при том что соглашения по Черноморскому флоту всё еще не готовы.

Собравшиеся оказались единодушны в своем мнении: прежде чем наносить визит в Киев, необходимо довести до конца работу над соглашениями по ЧФ и подписать их одновременно с Большим договором или даже раньше. Так и решило высшее руководство России.

Довести эту позицию до Леонида Кучмы было поручено Валерию Серову. Серов – видный деятель нашей страны (во времена Советского Союза он руководил Госстроем СССР) – был заместителем Черномырдина и возглавлял нашу делегацию на заключительном этапе переговоров по Черноморскому флоту.

Разговор с Кучмой проходил, по его словам, отнюдь не просто, поскольку украинский президент ссылался на совсем недавно сделанные заявления. Однако Серов объяснил, как обстоит дело теперь, подчеркивая необходимость ускорить переговоры по еще оставшимся нерешенными проблемам. Так и было сделано. Большую роль на этом этапе сыграл новый командующий ЧФ адмирал Виктор Кравченко.

Наконец, 28 мая 1997 года Киев посетил Виктор Черномырдин. Он и премьер-министр Украины подписали все три базовых соглашения по Черноморскому флоту, которые с этого момента стали применяться. Таким образом, создались предпосылки для государствен-

ного визита президента Ельцина в Украину. В ходе этого визита главами обеих стран был подписан 31 мая Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной.

ПОСЛЕДНИЙ РАУНД

Итак, базовые соглашения по Черноморскому флоту стали действовать. Означает ли это, что вопрос уже решен? Увы! Они применялись на временной основе. Правда, в Москве было немало людей, в том числе занимавших высокое положение в государственном аппарате, которые считали, что этого вполне достаточно. Глубоко ошибочная точка зрения: до тех пор пока документы не ратифицированы, пока не произведен обмен ратификационными грамотами, соглашения не считаются вступившими в силу — со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Это хорошо понимали те политические силы в Украине, которые не смогли преградить путь к достижению договоренности. Теперь они решили дать очередной бой — на сей раз ратификации соглашений по Черноморскому флоту. По сути, едва ли не столь же значимый, что и первый. И схема их действий была та же, что и раньше: ратифицировать Большой договор в отрыве от ратификации соглашений по Черноморскому флоту.

Конечно, и вокруг ратификации Большого договора в Верховной раде Украины обстояло не все просто: группа депутатов возражала. Но она была небольшая, и тот, кто в нее входил, не понимал ни значения хороших отношений с Россией, ни даже, применяя украинскую терминологию, державных интересов Украины. Эти депутаты погоды не делали.

Договор Верховная рада ратифицировала подавляющим большинством голосов. А что же с соглашениями по Черноморскому флоту? О них как будто позабыли, хотя подписаны они были даже раньше Договора. Мы интересуемся: в чем дело? Слышим в ответ, что они, мол, требуют изучения. В комиссиях. Якобы требуется выбрать подходящий момент, чтобы не будоражить общественное мнение, и проч., и проч.

Между тем начинается процесс ратификации Большого договора и у нас. Это вызывает бурные дискуссии. Может быть, даже более острые, чем в Украине. Представители исполнительной власти прилагают большие усилия, чтобы обеспечить поддержку со стороны депутатов, прежде всего в Думе. Однако происходит не-

что странное: на ратификацию выносятся только Большой договор. Как в Киеве.

— А как с соглашениями по Черноморскому флоту? — интересуются многие депутаты.

— Так ведь с Черноморским флотом уже все решено. Там проблем больше нет, — отвечают высокопоставленные представители исполнительной власти.

Что означают такие ответы? Небрежность, невежество, заблуждение или что-либо еще? Неясно. Однако 25 декабря 1998 года Государственная дума проголосовала за Закон «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» без увязки этого шага с ратификацией Украиной соглашений по Черноморскому флоту. Парадокс!

Такому повороту событий рукоплещут в Украине наиболее антироссийски настроенные силы. Теперь они абсолютно уверены в том, что им удастся уйти от ратификации соглашений по Черноморскому флоту, которые тем самым никогда не вступят в силу. Об этом мне прямо, с торжеством в голосе заявляет, встретив меня в Верховной раде, Борис Кожин — первый главнокомандующий ВМС Украины, а теперь депутат.

Подобное положение вещей крайне беспокоило меня. Поэтому я обратил особое внимание на промелькнувшее публичное высказывание президента Кучмы о том, что Россия может найти способ поставить ратификацию Большого договора в зависимость от ратификации Украиной соглашений по Черноморскому флоту. Я незамедлительно сообщил об этом в Москву специальной телеграммой в надежде на то, что там будет найден способ, как это сделать конкретно.

Следующим этапом ратификационного процесса Большого договора в Москве стало рассмотрение этого вопроса в Совете Федерации. Там Договор вызвал еще больше вопросов, чем в Государственной думе. Острее и масштабнее ставилась сенаторами и проблема Черноморского флота. Активную роль в этом играл мэр Москвы Юрий Лужков.

Находясь в Киеве, я не исключал варианта, что в той критической ситуации, которая сложилась в Москве, внесенное исполнительной властью предложение о ратификации Большого договора могло быть отклонено. Очевидно, что последствия такого развития событий были бы крайне негативными для общего состояния российско-украинских отношений.

В кульминационный момент дебатов в Совете Федерации выступил председатель Правительства Российской Федерации Евгений Примаков. Суть сказанного им была проста: Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве ратифицировать следует, однако завершение ратификационного процесса надо обусловить ратификацией Украиной соглашений по Черноморскому флоту.

Как это сделать?

Примаков предлагает: Закон «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» одобрить и, как положено, направить на подпись президенту. Вместе с тем в решение Совета Федерации внести специальное положение: «Обмен ратификационными грамотами по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной произвести после ратификации Украиной соглашений между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота на территории Украины, о параметрах раздела Черноморского флота и Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и с пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, подписанных 28 мая 1997 года».

Изысканный ход! Он изменил настроение сенаторов. Совет Федерации предложение Примакова принял.

17 февраля 1999 года закон о ратификации был Советом Федерации одобрен и направлен на подпись президенту. 2 марта глава государства своей подписью завершил ратификацию Договора. Одновременно он дал указание МИДу подготовить ратификационную грамоту в отношении Договора «после ратификации украинской стороной российско-украинских соглашений по вопросам Черноморского флота».

Таким образом, Россия проявила максимум доброй воли, продемонстрировав свое стремление к дружбе и сотрудничеству с Украиной. Теперь же дело стало за Киевом.

Комментируя из Киева произошедшее, я писал о большом удовлетворении тем, что дискуссия по международной проблеме была переведена из плоскости внутрироссийского спора и даже ссоры в естественную плоскость межгосударственного диалога.

Если оставить в стороне возгласы злопыхателей, то реакция Верховной рады Украины оказалась реалистичной и разумной. Там сра-

зу по-деловому взялись за ратификацию соглашений по Черноморскому флоту и быстро завершили этот процесс. Срок их действия — до 2017 года с возможностью автоматического продления. 1 апреля 1999 года президенты России и Украины обменялись в Москве грамотами о ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, и с этого дня он вступил в силу.

Так завершился многотрудный процесс, во имя успеха которого большие усилия были приложены обеими сторонами. Как справедливо пишет видный исследователь проблемы Черноморского флота Сергей Усов, «разрешение проблемы ЧФ стало возможным только одновременно с урегулированием межгосударственных отношений между Российской Федерацией и Украиной через заключение Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве в “пакете” с базовыми соглашениями по Черноморскому флоту».

Со вступлением в силу этого Договора, а также соглашений по Черноморскому флоту завершился первый, огромной важности период становления отношений между Россией и Украиной как суверенными, независимыми державами. Эти договоренности наряду с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия позволили предотвратить перерастание сложных, порой конфликтных ситуаций в открытые столкновения между двумя крупнейшими странами постсоветского пространства. В противном случае возможные последствия таких столкновений были бы трудно предсказуемы не только для них самих, но и для большого геополитического региона.

Но главное состояло в том, что благодаря достигнутым договоренностям была создана международно-правовая база для будущего российско-украинских отношений — платформа, на которой они могли развиваться на благо народов обеих стран, мира, стабильности и сотрудничества в Европе. В деле взаимодействия России и Украины открывался новый этап.

Прийти к таким результатам, взять этот исторически важный рубеж было непросто. Успеху способствовало то, что в ходе сложнейших переговоров, не свободных от эмоциональных всплесков, зигзагов, а порой и глубоких спадов, превалировала правильно понятая и руководителями двух стран, и их переговорными командами воля народов России и Украины к дружбе и сотрудничеству.

От желаемого к действительному

Леонид Заико

В пламенных речах, прозвучавших в сентябре прошлого года на экономическом форуме Белоруссии и России, говорилось о необычайных успехах, «как никогда, тесной» интеграции. Однако именно в 2005-м стало очевидно, что в реальности идет процесс дивергенции экономик обеих стран. Геоэкономическая ориентация Минска меняется. По существу, Белоруссия уходит от России.

НА МЕРТВОЙ ТОЧКЕ

Самым точным индикатором степени готовности России и Белоруссии к интеграции является торговля. В 2005 году белорусские субъекты экономики купили российских товаров на 12,7 % меньше, чем годом раньше. Белорусский экспорт в Россию (а это теперь лишь около трети всего белорусского экспорта) упал в физическом объеме на 10,9 % и постепенно замещается поставками из других стран.

Множество нерешенных проблем на общем транспортном «поле» (в частности, вопросы, связанные с транзитными перевозками) являются отражением роста протекционизма с обеих сторон и свидетельствуют об отсутствии общего экономического пространства в данном сегменте рынка. Защитные меры, особенно со стороны правительства Белоруссии, затрагивают и такие сферы хозяйствования, как производство пива, макаронная и мукомольная промышленность, переработка сельскохозяйственной продукции, легкая промышленность. Минск всерьез

Л.Ф. Заико — к. э. н., председатель совета аналитического центра «Стратегия» (Белоруссия).

стремится к вытеснению российских товаров, вводя квотирование и ограничения по ассортименту. По существу, 80 % розничной торговли в Белоруссии составляют отечественные товары. Кроме того, и белорусские предприятия, действующие на российском рынке, и российские компании, работающие в Белоруссии, всё в большей степени ощущают неравенство условий хозяйствования.

Прямое и скрытое субсидирование белорусским государством промышленности и сельского хозяйства не просто продолжается, а переходит в активную фазу. Так, программа возрождения села обойдется бюджету примерно в 10 млрд долларов. Практика предоставления косвенных субсидий крупным предприятиям, препятствующая здоровой конкуренции, является нарушением обязательств, оговоренных в соглашениях с Россией.

Имея асимметричную структуру торговли с Россией, правительство Белоруссии, вопреки расчетам Кремля, ведет себя крайне неадекватно. Эта асимметрия, равно как и нервная реакция на нее белорусской стороны, и обусловила торговые войны на рынке пива, сахара, муки, хлебобулочных изделий и готовых пищевых продуктов в целом. При ухудшении политических отношений кризис белорусского экспорта на восточном направлении неизбежен, особенно в том случае, если снизится интенсивность поставок нефти на перерабатывающие заводы Белоруссии. А ведь именно российский рынок — основной гарант текущей экономической безопасности Белоруссии.

Не сдвинулся с мертвой точки и проект создания общей валюты. Детально продуманный план, предполагавший введение в Белоруссии российского рубля, оказался, по сути, неприемлемым для Минска в силу идеологической и ценностной несовместимости экономической политики обеих стран. Государственная собственность Белоруссии системно не способна интегрироваться с частной собственностью в России. Минск же вообще исключает саму идею взаимного проникновения капитала. Наличие проблем, связанных с расчетами за энергоресурсы, уплатой НДС, участием российского капитала в приватизации целого ряда белорусских предприятий, — признак того, что текущее состояние торговли во многом определяется не столько политикой правительств, сколько традиционными экономическими связями субъектов хозяйствования двух государств.

НОВАЯ ДИНАМИКА - 2005

Если в 2004 году экспортная ситуация в Белоруссии складывалась в пользу российского экономического пространства (диаграмма 1), то в 2005-м она существенным образом изменилась (диаграмма 2).

Одни аналитики пытаются объяснить это переходом с 1 января 2005 года на новый принцип взимания НДС (по стране назначения. – Ред.). По мнению иных экспертов, причина в том, что для Минска более выгодными и перспективными стали другие рынки – западные. Западный «империализм», который подвергается ожесточенным атакам со стороны официального Минска, закупает все больше белорусской продукции, причем стратегической – нефтепродукты. На сегодняшний день второй и третьей экспортной площадкой Белоруссии являются Нидерланды и Великобритания – страны, которые, как и весь Европейский союз, осуждают политический режим Лукашенко. В 2005-м Нидерланды закупили в 3,3 раза больше белорусской продукции, чем годом раньше. Не отстает и Франция, покупая в Белоруссии в 3,8 раза больше товаров по сравнению с 2004 годом. Только за первую половину 2005-го голландские потребители (хотя и не только они – сказываются офшорные потоки) заплатили за бензин и дизтопливо свыше 1 млрд долларов, а англичане – 500 млн долларов. За счет разницы цен на нефтепродукты по сравнению с 1999 годом Белоруссия дополнительно получает около 3 млрд долларов в год. Чистая прибыль, естественно, меньше, но сопоставима с 1 млрд долларов. Удивительно, но Соединенные Штаты – «заклятый враг» белорусского руководства – увеличили импорт из Белоруссии почти на 50 %.

Когда ряд стран Восточной Европы вступили в мае 2004-го в Европейский союз, большинство экспертов с пессимизмом оценивали перспективы развития белорусского экспорта. И действительно, начало «новой экономической истории» региона оказалось чревато негативными последствиями для тех, кто оказался за пределами Новой Европы. Вариант некоего «нового соседства», предложенный западными странами в качестве замысловатого педагогического хода (по сути, суррогат полноценной интеграции), не может восприниматься экономистами всерьез. Решающим фактором развития остается международная и региональная конкуренция.

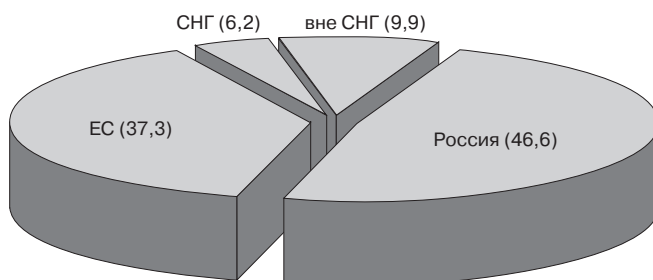
С течением времени, однако, экономические реалии изменили ситуацию к лучшему. Теперь Белоруссия, продавая более дорогие нефтепродукты, может вообще не принимать в расчет роль запад-

ных инвестиций. Фиксируется устойчивый рост белорусского экспорта в страны СНГ и другие регионы, находящиеся за экономическими границами объединенной Европы. За первое полугодие 2005 года объем белорусского экспорта вырос на 19,7 %, а объемы внутренних и внешних продаж достигли показателя примерно 20 %.

Формирование нового геоэкономического качества в Белоруссии налицо. Пошли даже разговоры об «автоматической интеграции Белоруссии» в Европейское экономическое пространство.

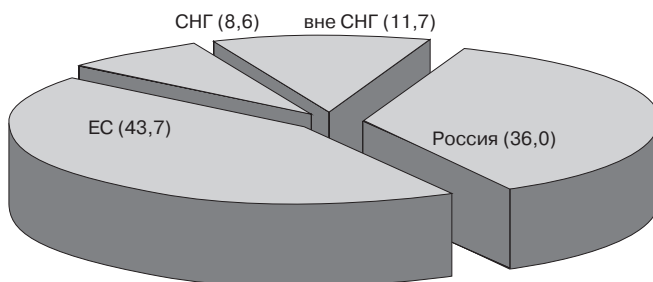
Д и а г р а м м а 1

Белорусский экспорт, 2004 г., %



Д и а г р а м м а 2

Белорусский экспорт, 2005 г., %



Расчитано автором на основании официальной государственной статистики.

В то же время в результате сокращения экспорта в Россию на складах белорусских предприятий стал накапливаться экспортный товар, в частности машины и оборудование. По ряду позиций россияне в два раза сократили закупки белорусской техники и комплектующих.

В этих условиях восстановление Белоруссией своих экспортных позиций на восточном фланге становится не только оперативной, но и стратегической задачей. Есть, правда, и альтернатива — вообще отказаться от активности на российском рынке и заняться более далекими и интересными для нас рынками Латинской Америки и Африки.

ЭКСПОРТНОЕ ЛИЦО БЕЛОРУССИИ

Что представляет собой структура экспорта нашей малой открытой экономики? Белоруссия получает значительные доходы от переработки российской нефти, выемки из своих недр калийной соли и производства качественной металлопродукции (Жлобинский металлургический завод, пожалуй, единственный перспективный во многих отношениях потенциальный экспортер). При этом экспортный потенциал нефтепродуктов и калия явно превышает потенциал всех остальных вывозимых товаров. За счет продажи нефтепродуктов и калия за пределами СНГ Белоруссия получает около 4 млрд долларов.

Между тем ни чужая нефть, ни собственные ресурсы не могут быть признаны в качестве ведущей, ударной силы белорусского экспорта. Проходящее под «знаком» нефтепродуктов, повышение объемов белорусских продаж на рынках Европейского союза может в любой момент прекратиться. Следует быть готовыми к такому повороту событий и уже сейчас принимать меры по поиску новых и стимулированию старых рынков.

Экспортные товары Белоруссии, 2004 г. (первая десятка)

№	Товарная группа (экспортный товар)	Объем продаж, млн дол. США	Стратегический покупатель
1	Нефтепродукты	3295	Страны вне СНГ (89 %) (Великобритания, Нидерланды – 1 932 млн. дол.)
2	Калийные удобрения	752	Бразилия, Китай, Польша (98 %)
3	Черные металлы	629	Россия (41 %), Италия (6 %), Тайвань (5 %), Латвия (5 %)
4	Грузовые автомобили	532,5	Россия (73,5 %), Украина (6,7 %), Сирия (3,6 %)
5	Одежда (по видам продукции)	415	Россия (40–68 %), страны вне СНГ (58–31 %)

От желаемого к действительному

6	Молоко и молочные продукты	368	Россия (99 %)
7	Тракторы	339,8	Россия (55 %), Украина (11 %), Казахстан (4 %), Пакистан (3 %)
8	Холодильники	320	Россия (86 %), Украина (9 %), Казахстан (2 %)
9	Запасные части	298	Россия (80 %), Польша (6,4 %), Украина (4 %)
10	Мебель	277	Россия (76 %), Германия (6,4 %), Франция (4,6 %)

В первой десятке белорусских товаров нет ни одного обладающего прорывным потенциалом. Технический уровень нефтеперерабатывающей промышленности, равно как и производства черных металлов, возможно, достаточно высок. Но это не отрасли *high tech*, не новейшие направления мировой экономики, которые могли бы придать мощный импульс развитию экспорта.

В стране отсутствуют сегменты экономики, способные содействовать интенсификации продаж новой белорусской продукции на мировых рынках, где лидируют фармацевтические фирмы, информационные и телекоммуникационные транснациональные корпорации. Нет и эффективных проектов сотрудничества Белоруссии и России по этим направлениям. По существу, происходит столкновение корпоративных интересов лоббистских групп. Два государства борются (не всегда открыто) друг с другом, вместо того чтобы направить свои усилия на выполнение общей системной задачи — создание плацдарма для движения вперед.

СБЛИЖЕНИЕ ИЛИ РАЗРЫВ?

Наше общее движение по пути экономической интеграции отличается низкими темпами и значительной неопределенностью целей. Российское руководство в последнее время ведет себя более эгоистично и уделяет меньше внимания ситуации на постсоветском пространстве, на котором начались дивергентные процессы и усилилось влияние США и стран — членов Евросоюза.

Ситуацию осложняет появление нового вызова и для самой России — необходимость расстаться с привычкой рассматривать свои политические и экономические интересы на постсоветском пространстве как «внутренние». В ближнем зарубежье России сто-

ило бы развивать именно внешнеполитическую активность, формируя вокруг себя новое экономическое и политическое пространство. При таких задачах партнерство с Минском должно медленно, но верно переместиться на более низкий уровень. Конечно, необходимо выдерживать определенный темп, добиваться знаковых успехов, не растрачивать имеющихся ресурсов, но не следует концентрировать усилия на быстрой и полнейшей интеграции только с Беларуссией. Союз обеих стран немногого будет стоить, если станет разваливаться СНГ, а стратегические партнеры России уйдут в НАТО и ЕС.

Размежевание если и не произошло окончательно, то с каждым годом все более ощутимо. Бессмысленные информационные атаки на Россию, несколько нервные, придают больше политического веса белорусским политическим элитам, провинциальным по духу. Россия же по необъяснимой причине отмалчивается, сохраняя традиционно советскую многозначительность, а по сути, проявляя боязнь выступить в качестве сильной державы.

К чему может привести нынешняя белорусско-российская интеграционная действительность? Еще в 2003 году, когда президент Беларуси однозначно взял курс на суверенность и сохранение государственности, одобренный значительной частью национальной элиты, включая оппозицию, стало очевидно: полноценное единое российско-белорусское государство будущего не имеет. Возможны следующие варианты развития отношений между Минском и Москвой.

1. Инерционный путь. Процесс объединения продолжается, однако принципиальные вопросы и проблемы по-прежнему не входят в повестку дня. Вместе с тем не затихает интеграционная суета и лихорадка, особенно в связи с приближающимися в обеих странах президентскими выборами. Игра в интеграцию лишь запутает партнеров и сделает их заложниками сиюминутных интересов.

2. Новаторская стратегическая модель «четверка». Российская Федерация и Беларусь развиваются в Едином экономическом пространстве на основе учета интересов всех членов этой организации. Если данный процесс окажется конструктивным, то не исключена и активизация участия в нем Украины.

3. «Постсоветское увядание». Отношения между Беларуссией и Россией как членов Содружества Независимых Государств развиваются в контексте эволюции СНГ. В данном случае, особенно в условиях действия инерционной модели, следует ждать фактического

разрушения интеграционных процессов, возникает перспектива длительной исторической неопределенности.

Самой действенной стратегией Минска в этих условиях является использование всех механизмов сотрудничества в целях защиты собственных национальных экономических интересов и приведение их в соответствие с сегодняшними реалиями. Мы уже не можем требовать от России каких-либо привилегий на рынке — в частности, чтобы она продавала нам ресурсы по своим внутренним ценам.

Развитию отношений с Москвой препятствует не только отсутствие политической воли, но также и наличие серьезных формальных барьеров при осуществлении прав граждан обеих стран. Хотя и подписан ряд соглашений о равных возможностях белорусов и россиян в виртуальном «едином государстве», но в реальности их права расходятся. Давно пора менять устаревшие политические традиции. Наша важнейшая общая задача — формирование новой среды обитания граждан двух государств. В этой связи важнейшими являются следующие приоритетные направления белорусско-российского взаимодействия:

- обеспечение действительно свободного движения рабочей силы, товаров, капиталов и ресурсов. Для этого, в частности, необходимо уравнивать права белорусов и россиян в таких важнейших вопросах, как регистрация при посещении страны (отмена регистрации), получение экстренной медицинской помощи, лечение в государственных медицинских учреждениях, покупка жилья и земельной собственности, получение высшего образования за счет средств из национального бюджета (по национальным сертификатам или ваучерам);

- совместная добыча нефти и газа за счет образования новых хозяйствующих субъектов, использующих акционерный капитал Белоруссии и ее рабочую силу. Белорусская сторона может сформировать некую местную народную акционерную компанию, которая занялась бы разработкой газовых и нефтяных месторождений для Белоруссии. Такая компания послужила бы моделью нового экономического взаимодействия обеих стран. А приход белорусских АО на российский монополизированный рынок стал бы мощным фактором устранения одиозного олигархата в сырьевых отраслях России.

Российский капитал в свою очередь мог бы участвовать в создании в Белоруссии перерабатывающих комплексов на основе действующих химических и нефтехимических заводов. Транспарентные

российско-белорусские корпорации имели бы шанс стать совершенно новым экономическим феноменом, способным снизить роль эгоистичных монопольных субъектов и собственников, появившихся на первой стадии неэффективной приватизации;

- создание системы стратегического партнерства в социальных сферах России и Белоруссии (а возможно, и других стран – членов СНГ), предполагающей унификацию или простую совместимость страховых институтов двух государств. Например, следует обеспечить универсальность страховых полисов гражданской ответственности, а в области социального страхования разработать механизм национальных трансфертов в соответствии с индивидуальными страховыми планами. Требуется также универсализация налогового законодательства для физических лиц обеих стран, а впоследствии и для хозяйствующих субъектов.

В результате реализации этих и иных мер исчезнут разделяющие два государства экономические и социальные барьеры. Если это не произойдет, белорусские граждане предпочтут интегрироваться в другое социальное и экономическое пространство – европейское.

Европейский выбор



Греческий остров Корфу – родина «европейского выбора»
Российской Федерации

“ Новый договор между Москвой и Брюсселем не может быть «инструкцией» по приближению России к существующим и постоянно изменяемым нормам регулирования политической и экономической жизни Евросоюза. На практике это обычно выливается в подмену двусторонних документов согласованными версиями внутренних документов ЕС, отражающих его видение того, что надлежит делать РФ ”

- «Проблема-2007»: что дальше? Надежда Арбатова
182
- На пути к стратегическому союзу Тимофей Бордачёв
192
- Корпоративное управление в России и странах ЕС:
пути совершенствования
Сергей Поршаков
204

«Проблема-2007»: что дальше?

Надежда Арбатова

30 ноября 2007 года истекает срок действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) — документа, лежащего в основе взаимоотношений России и Европейского союза. СПС, подписанное Российской Федерацией и Европейскими сообществами на греческом острове Корфу, а также их государствами-членами 24 июня 1994-го, вступило в силу 1 декабря 1997 года. Заключенное на 10 лет, Соглашение предполагало последующую автоматическую ежегодную пролонгацию в случае, если ни одна из сторон не будет заявлять о его денонсации.

СПС сыграло важнейшую роль в установлении, расширении и развитии качественно новых отношений между Россией и ЕС. Об эффективности документа красноречиво говорит достигнутый на сегодняшний день объем реального сотрудничества во всех сферах деятельности. Однако в последнее время становится все более очевидным, что по сравнению с началом 1990-х, периодом подготовки СПС, ситуация изменилась коренным образом. Преобразились и Россия, и Евросоюз, и характер взаимоотношений между ними, да и весь мир. Отношения партнерства и сотрудничества стали повседневной практикой, а политическое взаимодействие давно перешагнуло рамки Соглашения. Совместная инициатива

Н.К. Арбатова — д. полит. н., директор научных программ комитета «Россия в объединенной Европе». Статья написана на основе концепции о модернизации СПС, подготовленной коллективом под руководством автора в составе д. э. н. Ю.А. Борко (Ассоциация европейских исследований), д. ю. н. С.Ю. Кашкина, к. ю. н. П.А. Калиниченко (Международный центр партнерства и развития Россия — ЕС), д. ю. н. М.Л. Энтина (Фонд европейского права).

по созданию в будущем четырех общих пространств, одобренная на саммите Россия – Евросоюз в мае 2005 года, выводит отношения на качественно новый – стратегический – уровень взаимодействия.

Тесное «продвинутое партнерство» (*cohesion/advanced partnership*) требует адекватного оформления не в виде политических договоренностей, каковыми при всей их авторитетности являются совместные заявления саммитов Россия – ЕС, а в полноценном, юридически обязательном договоре. Возможность разработки подобного документа впервые обсуждалась на высшем уровне в апреле 2005-го президентом России Владимиром Путиным и председателем Европейской комиссии Жозе Мануэлом Дурао Баррозу. К обновлению правовой базы российский президент призывал и на саммите Россия – ЕС в Лондоне (октябрь 2005).

КОНСЕРВАТОРЫ И ПРОГРЕССИСТЫ

Различные политические силы и в Евросоюзе, и в России по-разному видят решение «проблемы-2007».

Европейские консерваторы не считают нужным что-либо менять в СПС. Их традиционная позиция – держать Россию на расстоянии вытянутой руки и не обременять европейскую внутреннюю повестку дня дополнительными проблемами. Число сторонников подобного подхода выросло после вступления в Европейский союз новых стран-членов, прежде всего государств Балтии и нескольких стран Центральной и Восточной Европы, обремененных «комплексом жертвы» по отношению к СССР и ставящих Советский Союз и Российскую Федерацию на одну доску.

В нашей стране оживились приверженцы ориентации на Азию (в первую очередь на Китай) и откровенные националисты, прикрывающие комплекс неполноценности в связи с утратой Россией статуса сверхдержавы идеями о том, что она, дескать, самодостаточна и должна оставаться самостоятельным «центром силы» в международных отношениях.

Разумеется, наша страна заинтересована в развитии добрососедских отношений, торговли и взаимовыгодного сотрудничества со всеми соседями. Не очень, правда, понятно, как углубление связей с ЕС помешает ей торговать, скажем, с азиатскими партнерами. Речь, однако, не только о торговле и сотрудничестве, а о выборе модели будущего политического и социально-экономического развития страны.

Как показал российский опыт, китайская модель — авторитаризм плюс НЭП — не дает желаемого результата на нашей национальной почве. Кроме того, несбалансированное сближение с КНР чревато тем, что в результате демографической экспансии Россия может фактически потерять Дальний Восток и Сибирь, а также превратиться в сырьевой придаток Китая и в свалку для отходов его растущей экономики. Что же касается идеи «народа-богоносца», то всерьез об этом невозможно говорить в ситуации, когда 70 % населения России живет беднее, чем 10 % наименее обеспеченных граждан США. А самоутешительное утверждение «мы бедные, зато самые духовные» не выдерживает критики в условиях чудовищной чиновничьей коррупции и организованной преступности, разъедающих все российское общество.

Вместе с тем и в Москве, и в западноевропейских столицах есть силы, убежденные в том, что откладывать поиски решения «проблемы-2007» нельзя.

В России существуют две группы, стремящиеся к повышению уровня отношений. Это прежде всего демократические круги политической элиты и экспертное сообщество, которые считают, что европейская модель, предполагающая страновые различия, но базирующаяся на общих фундаментальных принципах, лучше всего отвечает потребностям России, все еще находящейся в процессе системной трансформации. Вторая группа — часть высшего российского руководства. По их мнению, повышение планки в отношениях с ЕС символизирует важность роли России в современном мире, ее принадлежность к ядру государств, ответственных за международную безопасность и стабильность.

Что касается Европейского союза, то после провальных референдумов по Конституционному договору для Европы во Франции и в Нидерландах многим европейским политикам стало очевидно: прежняя стратегия Брюсселя, направленная на одновременное расширение и углубление процесса европейской интеграции, потерпела поражение. Выработка новой стратегии невозможна без стабильности по периметру границ Евросоюза, и прежде всего на его восточных рубежах. Повышение уровня отношений России и ЕС, сближение партнеров на основе не только общих интересов, но и ценностей устранят или значительно снизят возможность столкновения интересов на территории таких стран СНГ, как Украина, Грузия, Молдавия и Белоруссия. Иными словами, от решения «проблемы-2007» бу-

дуг зависеть стабильность и развитие «расширенной» Европы, а также степень эффективности многостороннего сотрудничества по отражению новых угроз международной безопасности.

ПАРТНЕРСТВО ИЛИ АССОЦИАЦИЯ?

Возможны три варианта договорного оформления отношений между ЕС и Россией после 2007 года.

Первый. Продление действия СПС (в соответствии с его статьей 106) до тех пор, пока стороны не сочтут целесообразным заменить его новым документом.

Второй. Внесение изменений и дополнений в существующий текст (с учетом современного уровня «продвинутого партнерства» и реальных перспектив развития отношений на 10–15 лет) вплоть до включения в него положения о создании ассоциации.

Третий. Подготовка и подписание нового соглашения, которое, будучи ратифицировано Россией, Европейским союзом и его государствами-членами, полностью заменит СПС.

Третий вариант нереалистичен, поскольку требует ратификации принципиально нового документа. Это практически невозможно в условиях, когда и без того весомый груз взаимных претензий, проблем и недоверия еще более утяжелился после расширения Евросоюза за счет стран Центральной и Восточной Европы.

Кроме того, отказ от пролонгации СПС, во-первых, чреват возникновением временного правового вакуума, который неизбежно затронет интересы и отдельных российских граждан, и РФ в целом. Во-вторых, может серьезно пострадать цепочка торговых соглашений, связанных с СПС (соглашения по текстилю и стали). В-третьих, будет порвана только что сложившаяся практика применения Соглашения.

Имеется в виду право российских граждан, работающих в странах — членах ЕС, напрямую ссылаться на статью 23 СПС в национальных судах государств-членов в целях защиты своих трудовых прав от дискриминации по признаку гражданства. (Прецедентом в данном случае явилось решение Европейского суда по делу российского футболиста Игоря Симутенкова. 12 апреля 2005-го суд постановил, что футболисты, участвующие в национальных чемпионатах стран, входящих в Европейский союз, не должны считаться легионерами, и указал на недопустимость нарушения спортивными организациями

Европы положений специального двустороннего Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Евросоюзом, согласно которому российские работники в странах — членах ЕС имеют равное право на труд с местными гражданами. — Ред.) Европейский суд предписал всем национальным судам стран-членов применять СПС как имеющее преимущественную силу в том случае, если их национальные законы не обеспечивают россиянам таких же условий труда, как и соотечественникам. В случае утраты подобных правил или их повторного согласования граждане России и Европейского союза, деловые круги обеих сторон рискуют многое потерять.

Конечно, аналогичные положения можно предусмотреть и в новом соглашении, которое заменит СПС, но тогда Европейскому суду придется снова подтвердить их прямое действие. А до тех пор российские граждане будут пребывать бесправными.

Таким образом, остается два реальных варианта: автоматическое продление СПС и его модификация. Если, согласно первому сценарию, Соглашение сохранится в неизменном виде, а реальные отношения будут во все большей степени строиться на параллельно существующих новых актах, то через какое-то время положения СПС просто фактически утратят силу, продолжая, тем не менее, отягощать двусторонние отношения, вызывать разногласия и раздражение, тянуть в прошлое.

Сохранение в 2007 году действующего СПС, по сути, станет признанием неготовности партнеров к более тесному сближению. Этот факт, конечно, можно будет «подсластить» принятием ни к чему не обязывающей политической декларации о «стратегическом партнерстве» и ряда секторальных соглашений, которые и так время от времени заключаются для решения тех или иных конкретных задач. Именно к такому «малозатратному» варианту, который не потребует новой ратификации Соглашения, склоняются большинство заинтересованных лиц и в России, и в ЕС.

Однако с учетом курса на развитие стратегического «продвинутого партнерства» и исходя из того, что большая часть СПС нуждается в коренной переработке, наиболее целесообразным и перспективным представляется второй вариант. Модернизировать Соглашение возможно посредством внесения поправок, коренным образом меняющих его содержание и даже название, но сохраняющих правовую преемственность. Целью модернизированного СПС может и должна стать ассоциация России и Европейского союза.

Известны три типа соглашений об ассоциации: Европейские соглашения (для стран Центральной и Восточной Европы), Соглашение об ассоциации и стабилизации (для Западных Балкан), Европейско-Средиземноморское соглашение (для государств Южного Средиземноморья). С юридической точки зрения ассоциацией – самой зрелой ее формой – являются и отношения между ЕС и Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ), в которую входят Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария. Любопытно, что сторонники «российской самодостаточности», предостерегающие от излишней зависимости России от Евросоюза, зачастую предлагают швейцарскую или норвежскую модель отношений как возможный пример для подражания. Они, видимо, не отдают себе отчета в том, что тем самым призывают к наиболее высокому и обязывающему уровню ассоциационного объединения.

Бытует ошибочное мнение, будто ассоциация, в отличие от СПС, предусматривает в качестве конечной цели обязательное членство в ЕС, что сегодня не актуально ни для Брюсселя, ни для Москвы. Действительно, и в преамбулах, и в первых статьях Европейских соглашений упоминается о перспективе членства в Европейском союзе. А вот в первых статьях соглашений об ассоциации и стабилизации с Македонией и Хорватией ничего не сказано об их возможном вступлении в Евросоюз, хотя в преамбулах они всё же названы потенциальными кандидатами. Что касается соглашений об ассоциации со средиземноморскими странами, то перспектива их членства не рассматривается вообще.

На самом деле главным отличием СПС от соглашений об ассоциации является отсутствие в нем положений о либерализации движения товаров, лиц, услуг и капиталов. Нынешний российско-европейский документ в большинстве случаев предлагает вместо этого режим наиболее благоприятствуемой нации. Положения о практических шагах в нем отсутствуют, хотя в качестве конечной цели партнерства упоминается создание зоны свободной торговли. Ассоциация же изначально зиждется на зоне свободной торговли.

Соглашения об ассоциации, как правило, предусматривают план-график постепенного (в течение 10–12 лет) снижения таможенных пошлин и эквивалентных сборов вплоть до их полного устранения, отмену как количественных ограничений на импорт

и экспорт, так и других равнозначных мер, а также запрет дискриминационного налогообложения в зависимости от места происхождения товаров. Отсутствие в СПС подобного рода положений создает значительные трудности для полной реализации его целей. По мнению чиновников из Минэкономразвития РФ, Россия готова приступить к переговорам о создании зоны свободной торговли с ЕС сразу после ее вступления в ВТО. При этом хорошо продуманный поступательный процесс по созданию такой зоны будет не противоречить, а соответствовать экономическим и торговым интересам России.

Мы не знаем, что ждет нас в будущем. У противников возможного членства России в Европейском союзе, составляющих большинство и в России, и в Евросоюзе, есть масса аргументов, сводящихся к слову «никогда». Никогда, мол, Россия с ее колоссальными географическими размерами не вступит в ЕС (хотя фактор численности населения играет более важную роль, чем география). Никогда Россия не поступится даже частью своего суверенитета (но даже СССР шел на подобный шаг, заключая с США широкомасштабные соглашения об ограничении и сокращении стратегических вооружений). Никогда Европейский союз не захочет выйти на границы с Китаем (и это при том, что через членство Турции Евросоюз готов выйти на границы самой нестабильной зоны в сегодняшнем мире – «расширенного» Ближнего Востока)...

Однако стремительная радикализация исламского мира в условиях распространения оружия массового уничтожения и расползания терроризма может привести к новому раскладу сил по линии Север – Юг, к новым союзам и коалициям. Опасность, которую несет в себе радикальный политический ислам, диктует необходимость стратегического союза между всеми членами евро-атлантического сообщества и их потенциальными единомышленниками за пределами региона. Поэтому не столь важно, станет ли Россия формальным членом ЕС, или будет заключен реальный, а не символический стратегический союз, основанный на защите общих ценностей и интересов. Наиболее крепкими и эффективными оказываются именно те союзы, которые объединяют равных во всех смыслах партнеров. Формирование четырех по-настоящему общих пространств между Россией и Европейским союзом в рамках модернизированного СПС может стать стратегической целью.

КАК ИЗМЕНИТЬ СПС?

Обновленное соглашение Россия – Евросоюз следует заключить на неограниченный срок. Одна из первых статей будущего документа должна содержать положение об изменении его названия с «Соглашения о партнерстве и сотрудничестве» на, скажем, «Соглашение о продвинутом партнерстве, учреждающее ассоциацию».

Необходимо существенно переработать преамбулу и четко заявить в ней о том, что Россия – это развитая страна с основами рыночной экономики и политической демократии. В тексте преамбулы следует отразить такие факторы и процессы, как высокий уровень современного партнерства, формирование четырех пространств, вступление России в ВТО, а также упомянуть о новых угрозах, прежде всего о международном терроризме и распространении оружия массового уничтожения, и борьбе с ними.

Раздел I «Общие принципы» можно преобразовать в раздел «Общие принципы и цели», включив в него нынешнюю статью I и дополнив рядом положений с учетом накопленного опыта и новых задач «продвинутого партнерства».

Раздел II «Политический диалог» следует преобразовать в раздел о политическом диалоге и сотрудничестве. В него необходимо включить статью, которая, по сути, юридически зафиксирует и закрепит современный уровень политического взаимодействия, а также дополнит его «развитием новых форм сотрудничества в целях решения общих задач и противостояния новым угрозам, в частности проблем обеспечения мира и безопасности, борьбы с международным терроризмом и организованной преступностью, а также поддержкой демократии и прав человека».

Затем должны следовать четыре раздела по вопросам формирования того или иного общего пространства. Как вариант надо внести изменения в раздел VII «Экономическое сотрудничество» и разбить его на четыре главы, по одной на каждое пространство. Надлежит сформулировать положения, отражающие содержание принятых в мае 2005 года «дорожных карт». В разделе об общем экономическом пространстве нужно предусмотреть пункт о составлении плана-графика полной либерализации торговли товарами в течение 10–12 лет.

В документе следует четко определить суть каждого из четырех пространств, например, таким образом.

Общее европейское экономическое пространство предполагает:

– свободное движение товаров, услуг, людей и капиталов;

– наличие единых правил и норм, обеспечивающих реализацию четырех свобод и равенство условий конкуренции;

– гармонизацию законодательства и тесную кооперацию в других областях экономической и социальной политики в той мере, в какой это необходимо для функционирования общего экономического пространства.

Общее пространство свободы, безопасности и правосудия предполагает:

– свободу передвижения, проживания и занятий, в том числе профессиональной деятельности, для граждан России и государств-членов; причем и тем и другим предоставляются такие же права (включая трудовые и социальные), какими пользуются граждане стран, на территории которых те находятся;

– одинаковые гарантии обеспечения личной безопасности граждан России и государств-членов, где бы они ни проживали в пределах данного пространства;

– сближение законодательства и практик осуществления правосудия в России и ЕС, а также тесное и постоянное сотрудничество органов правосудия, в том числе в борьбе с трансграничной организованной преступностью.

Общее пространство внешней безопасности подразумевает:

– регулярный диалог по всем вопросам международных отношений, внешней политики и безопасности (в первую очередь в Европе и прилегающих к ней регионах), осуществляемый в рамках постоянно действующих механизмов;

– совместные позиции и акции в области внешней политики и безопасности, если и когда Россия и Европейский союз сочтут это целесообразным или необходимым;

– теснейшее сотрудничество в деле предупреждения и противодействия международному терроризму;

– сотрудничество в военной области, в том числе с целью проведения совместных миротворческих, спасательных или гуманитарных операций.

Общее пространство научных исследований, образования и культуры подразумевает:

– тесное и систематическое сотрудничество в отраслях фундаментальной и прикладной науки на основе совместных многолетних рамочных программ и финансирования, а также гармонизированного законодательства, гарантирующего, в частности, право интеллектуальной собственности;

– формирование общеевропейского образовательного пространства на основе Болонского процесса, включая сближение систем образования, широкий обмен преподавателями, студентами и аспирантами, взаимное признание дипломов о высшем образовании;

– создание максимально благоприятных условий для развития культурных обменов, взаимного ознакомления с культурой европейских народов, формирования в широких слоях населения сознания общности европейской культуры при всем ее национальном многообразии.

Конкретизировать положения, посвященные четырем пространствам, можно в специальных протоколах, прилагаемых к Соглашению, или в отдельных соглашениях по этим пространствам, или в каких-то иных документах, например в годовых программах первоочередных действий, утверждаемых и контролируемых Постоянным советом сотрудничества. Важно подумать и о таких институциональных изменениях, которые отвечали бы цели создания четырех общих пространств. Сегодня внешнеполитическое взаимодействие России и Евросоюза в основном направлено на решение проблем в двусторонних отношениях, а не на выработку совместных инициатив по актуальным вопросам международной безопасности.

Отдельный протокол или декларацию в виде приложения к обновленному Соглашению можно посвятить комплексу проблем, возникших вокруг Калининграда. Статья 55 («Сотрудничество в области законодательства») изменяется и дополняется положениями о постепенном (в два этапа) сближении российского законодательства с законодательством ЕС на основе специальной индикативной программы, разрабатываемой совместно. Механизм гармонизации целесообразно закрепить в специальном соглашении о применении статьи 55, заключение которого в будущем должно быть предусмотрено Соглашением о партнерстве и сотрудничестве.

Существенная модернизация СПС потребует ратификации измененного Соглашения. Однако, поскольку его основу будут составлять совместно принятые инициативы, вероятность ратификации высока.

На пути к стратегическому союзу

Тимофей Бордачёв

НА ПОРОГЕ ПЕРЕМЕН

К обсуждению законодательной и институциональной базы будущих отношений, неизбежному в связи с истечением осенью 2007 года срока действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), Россия и Европейский союз подошли с чувством усталости друг от друга, если не сказать — с чувством взаимного раздражения. К февралю 2004-го, когда стало очевидно, что социально-политические и экономические модели сторон все больше расходятся, фактически восторжествовала логика «мирного сосуществования». Тема сближения используется теперь исключительно как предлог для выбивания тех или иных экономических уступок, не связанных с долгосрочными целями. На практике за лозунгом о «стратегическом партнерстве» подчас скрывается жесткая конкуренция по конкретным экономическим вопросам. Сужается повестка дня двусторонних саммитов и содержательная часть принимаемых на них документов. И Россия, и Евросоюз демонстрируют неспособность сформулировать совместные стратегические цели и задачи, определить общие ценности, а зачастую даже реальные интересы.

Отсутствие былого энтузиазма с обеих сторон подталкивает к принятию «прагматичных и приземленных» решений в духе «обязательство — исполнение» (или, точнее, неисполнение). Общественно-политическая атмосфера, унылая, как тексты одобренных в мае 2005 года совместных «дорожных карт» России и ЕС, не бла-

Т.В. Бордачёв — к. полит. н., директор научных программ Совета по внешней и оборонной политике, заместитель главного редактора журнала «Россия в глобальной политике».

гоприятствует поиску новых решений. Приверженность прагматизму может привести к тому, что прорывные идеи на будущее окажутся невостребованными.

При этом объективно Россия и Европейский союз уже настолько близки, а реальное наполнение отношений столь значительно, что требуется качественно новый уровень доверия. Он не может быть обеспечен практикой и институтами, сформировавшимися в начале 1990-х, когда ситуация была совершенно иной. Ведь сегодня на повестке дня стоят вопросы, постановка которых казалась 10–15 лет назад просто невыполнимой.

Двум неразделимым частям теряющего мировое влияние Старого Света – России и Евросоюзу – необходимо интеллектуально освободиться от оков «накопленной двусторонней правовой и институциональной базы». Она хоть и удерживает их взаимоотношения от явной деградации, но препятствует движению вперед. Сформулировать долгосрочную модель отношений удастся лишь в том случае, если Москва и европейские столицы выйдут за рамки шаблонов, вокруг которых ныне крутится вся дискуссия, признают наличие различных, в том числе и нестандартных, вариантов. Развитие подлинной интеграции в сферах, где это действительно возможно и необходимо, скорее приведет к открытию рынков и свободному передвижению людей, товаров, услуг и капиталов, нежели поспешное включение в бюрократические планы действий все новых секторов и направлений «гармонизации» или провозглашение в качестве общей цели ассоциации столь разных субъектов.

Исторический раскол Европы непреодолим без нацеленного в будущее союза Россия – ЕС. Слабеющий, особенно геостратегически, Европейский союз вступил в затяжную полосу внутренней трансформации; он объективно нуждается в России как экономически, так и политически (для продвижения своих интересов на международной арене), хотя и не готов пока признать это на официальном уровне. Россия, находящаяся в сложном геостратегическом окружении и утрачивающая позиции по целому ряду объективных параметров, в среднесрочной перспективе также будет испытывать потребность в Евросоюзе.

Относительная устойчивость российской системы государственного управления, обеспеченная поддержкой населения, и благоприятная конъюнктура на мировом энергетическом рынке позволяют Москве более активно продвигать собственное видение

стратегических целей и форм сотрудничества, способов обеспечения равных прав партнеров. Россия не должна рассматриваться *de facto* как «младший партнер» ЕС. Необходим постепенный отход от принятой ныне точки зрения, согласно которой прогресс увязывается с принятием внешними партнерами «облегченных» версий права и стандартов Европейского союза (*acquis communautaire*).

Подготовка нового договора станет проверкой способности «великой энергетической державы» самостоятельно принимать внешнеполитические решения стратегического характера и добиваться их реализации. Причем делать все это России придется во взаимодействии с таким искушенным партнером, как Европейская комиссия.

ПОСЛЕ 2007 ГОДА: ТРИ ВАРИАНТА

С юридической точки зрения «проблемы-2007» в отношениях Россия – Евросоюз нет. Согласно статье 106 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, оно «автоматически возобновляется из года в год при условии, что ни одна из Сторон не направит другой Стороне письменного извещения о денонсации, как минимум, за шесть месяцев до его истечения». Однако вопрос о выработке нового документа уже стоит на повестке дня. В настоящий момент могут рассматриваться **три варианта** политико-правового оформления двусторонних отношений после 2007 года.

Первый: ежегодное автоматическое продление действия СПС, как и предусмотрено статьей 106. Главный упор делается на наполнение конкретным содержанием совместных «дорожных карт» по четырем пространствам. Одни положения Соглашения могут использоваться, а другие – утратить силу по истечении времени. СПС постепенно отмирает, не получая адекватной по уровню и авторитету замены.

Второй: внесение в текст изменений и дополнений, которые предусматривали бы на ближайшие 10–15 лет скорректированную базу институционального сотрудничества. Например, один из существующих форматов отношений ЕС с государствами своей периферии и бывшими колониями европейских держав в Африке (ассоциация, зона свободной торговли и т. п.).

Третий: подготовка нового политико-правового документа (пакета документов), который полностью заменит СПС и при необходимости будет ратифицирован Россией, Европейским союзом и его странами-членами. При этом в ратификации может нуждаться не

общеполитический документ (Декларация), а отдельные соглашения по конкретным вопросам (секторальные соглашения).

Проще всего, конечно, продлить действие Соглашения, дополнив его новыми статьями, отражающими все наработанное за последние годы, в частности энергетический диалог и «дорожные карты» по четырем общим пространствам. Брюссель предпочитает именно такой сценарий. Он позволит Европейской комиссии сохранить в отношениях с Россией модель «ведущий – ведомый», снизит влияние отдельных стран – членов Евросоюза, больше других заинтересованных в развитии контактов с Москвой. Подобное развитие событий на руку и значительной части политической элиты ЕС, поскольку избавляет это сообщество от необходимости выработки четкой стратегии отношений с Россией и дает ему возможность сосредоточить внимание на попытках выхода из собственного системного кризиса.

Москве данный вариант может показаться привлекательным потому, что он снимает вопрос о необходимости формирования мощной и скоординированной переговорной команды для работы с Европейским союзом над новым базовым документом (пакетом документов). В условиях катастрофической нехватки квалифицированных специалистов, помноженной на межведомственную разобщенность, создать дееспособную «ударную группу» крайне сложно.

Однако, согласившись на продление действия/обновление СПС или на его замену другим документом, взятым из внешнеполитической номенклатуры Еврокомиссии и отражающим ее терминологию, Россия добровольно признаёт свой статус «младшего партнера», объекта инспекций и поучений. Выкручивание рук, к которому Евросоюз нередко прибегает по экономическим вопросам, таким, к примеру, как компенсационные платежи за использование европейскими авиакомпаниями российских маршрутов, станет регулярной практикой.

В общем и целом формат политико-правовых отношений существенно не влияет на развитие реальной интеграции в тех областях, где в этом заинтересованы обе стороны. Многие страны, имеющие с ЕС куда более тесные и эффективные связи, чем Россия, не стремятся юридически фиксировать свои обязательства, ратифицировав их в парламенте и сделав, по сути, частью национального права. Так, Соединенным Штатам, которые свя-

заны с Европейским союзом безвизовым режимом и колоссальным торговым оборотом, вообще хватает общеполитической декларации, которая сопровождается пакетом двусторонних соглашений и обязательных к исполнению рабочих планов по конкретным вопросам.

СТАВКА НА РАВНОПРАВИЕ

Разрабатывая новый формат политико-правовых отношений между Россией и Евросоюзом, необходимо пересмотреть некоторые принятые ныне подходы.

Во-первых, в будущей модели отношений должна найти отражение особая роль России в Европе и мире. Это означает, что новый документ (пакет документов) не может находиться в той же «системе координат», что и действующие в ЕС практики оформления отношений с соседними государствами. Предлагается не рассматривать в качестве исходных общеизвестные форматы и названия соглашений Европейского союза с другими странами, такие, как Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, Соглашение об ассоциации, Европейские соглашения и пр.

Во-вторых, новый договор не может быть «инструкцией» по приближению России к существующим и постоянно изменяемым нормам регулирования политической и экономической жизни Евросоюза. На практике это обычно выливается в подмену двусторонних документов согласованными версиями внутренних документов ЕС, отражающих его видение того, что надлежит делать РФ. Вообще, надо избежать «заикленности» на тезисе о «сближении (гармонизации) законодательства» как универсальном средстве развития торговых, экономических и гуманитарных связей. Принятие Россией законодательства Европейского союза без постановки вопроса о членстве в нем лишено смысла.

Обе стороны должны ориентироваться на международное право, нормы ВТО и др. Что не исключает принятия Россией отдельных норм в тех случаях, когда это не сопряжено с уступкой государственного суверенитета. Более того, если стороны в будущем проявят готовность к формированию надгосударственных форм сотрудничества на том или ином направлении, то в данной сфере возможна выработка новых правовых основ регулирования.

И, в-третьих, в новом документе следует избегать оценочных суждений о состоянии российской экономики и общества в целом.

Констатация того, что Евросоюз признаёт Россию «развитой демократической страной с основами рыночной экономики», заведомо ставит ЕС на ступень выше, подрывая принцип равноправия.

Вместо этого стоило бы рассмотреть возможность разработки документа, который декларирует создание стратегического союза (сообщества) России и Евросоюза как нового элемента обеспечения региональной и международной безопасности. Для этого необходимо четко обозначить общее видение ключевых вопросов международной жизни. Ведь, несмотря на тактические расхождения по большинству актуальных вопросов, таких, как роль ООН и других международных институтов, верховенство международного права, нераспространение оружия массового уничтожения, борьба с терроризмом, трансграничной преступностью и наркоторговлей, стабилизация Большого Ближнего Востока, проблемы окружающей среды и т. д., позиции России и Европейского союза близки. На этой основе следует закрепить приоритет общих стратегических интересов перед частными расхождениями или фобиями, унаследованными от прошлого.

Новый совместный документ мог бы содержать указание на универсально закреплённые принципы (соблюдение прав человека, свобода и равноправие в международной торговле и организация политического процесса в соответствии с существующими нормами), которым Россия и ЕС следуют на международной арене и в двусторонних отношениях. Стороны четко заявят о том, что будут выстраивать экономические отношения на основе и с учетом адаптации российского законодательства к правилам и нормам ВТО, куда РФ намерена вступить в скором времени. Если экономические интересы потребуют более тесной интеграции в той или иной сфере, соответствующая гармонизация законодательства в данной конкретной области будет оформлена отдельным соглашением.

Долгосрочным инструментом формирования политико-экономической и геополитической общности России и Европейского союза является *избирательная интеграция* в тех сферах экономики, где она может принести реальную добавленную стоимость обеим сторонам.

Например, можно рассмотреть возможность создания таких, например, объединений, как наднациональные Российско-европейское объединение нефти и газа, Российско-европейская ассоциация транспорта и космоса, Российско-европейское сообщество окружающей среды. В областях, где стороны пока не могут выходить на

уровень интеграции, они сохраняют полный суверенитет и отношения в форме сотрудничества.

ТРИ УРОВНЯ ОТНОШЕНИЙ

Воплотить эти принципы в жизнь можно на основе **трехуровневой системы** политико-правовых отношений между Россией и Евросоюзом. Именно она позволит учесть особенности обоих партнеров, международные обстоятельства и интересы сторон.

Первый уровень. Главным общеполитическим документом, устанавливающим стратегические рамки отношений, могла бы стать Декларация к договору о стратегическом союзе, выполняющая функцию развернутой преамбулы. В качестве цели в ней провозглашается создание Стратегического союза России и ЕС, направленного на преодоление синдрома вражды и соперничества, психологических последствий войн и конфликтов прошлого, закрепление подлинно союзнических отношений, допускающих углубленные формы интеграции в избранных областях. Такие отношения не направлены против третьих стран и базируются на общем видении вызовов и угроз безопасности, на взаимозависимости и взаимодополняемости России и Европейского союза в ряде ключевых секторов экономики, на общем культурном и научном наследии, а также на осознании важности сближения для обеспечения устойчивого развития и безопасности.

Необходимо указать, что общие стратегические интересы России и Евросоюза имеют приоритетный характер, и перечислить сферы международной политики, в которых интересы сторон объективно совпадают. В Декларации должно найтись место и для других существенных для обеих сторон вопросов, включая приверженность таким базовым демократическим ценностям, как верховенство закона, защита прав человека и меньшинств, независимость судебной системы, принцип разделения властей и обеспечения конкурентной политической среды, независимость СМИ, свобода передвижения граждан. Следует четко обозначить, что Россия и ЕС строят отношения на основе равноправия, взаимной выгоды и прозрачности и что, действуя в рамках международных и региональных организаций, они будут стремиться к взаимному учету позиций, координации и максимальному сближению подходов.

Стратегический союз России и Европейского союза будет иметь большое значение как связующее звено между региональными системами безопасности в Европе, Азии и Северной Америке. Чтобы

придать системный характер отношениям в военно-политической сфере, в Декларации необходимо перечислить направления внешне-политического и военного сотрудничества России и Евросоюза, возможности совместного участия в миротворческой деятельности.

Второй уровень: «Стратегическая повестка дня – Россия – Европейский союз», оговаривающая конкретные направления сотрудничества. Это прежде всего сотрудничество в области обеспечения международной и региональной безопасности, включая устранение угроз и рисков XXI века – терроризма, экологических проблем, бедности и т. д. Данный раздел может содержать перечень и описание совместных инициатив по решению конкретных вопросов международной безопасности, по военному сотрудничеству и миротворческой деятельности, а также включать ссылки на конкретные положения международного права, лежащие в основе совместных действий сторон.

Другое важнейшее направление – сотрудничество в сфере международной торговли и глобальной экономики. Целесообразным представляется подробно перечислить намерения сторон по максимально детализированному списку отраженных в общей части Декларации вопросов взаимного интереса в отдельных секторах экономики и международной торговли.

Третий раздел повестки дня мог бы быть сконцентрирован на сотрудничестве в сфере обеспечения свободы передвижения людей и беспрепятственного транзита. Здесь необходимо опираться на уже заявленное намерение сторон стремиться к введению безвизового режима передвижения граждан через постепенное упрощение визового режима. Целесообразно упомянуть также необходимость максимально упростить механизм транзита в Калининградскую область.

Раздел, посвященный культурному и гуманитарному сотрудничеству – важнейшему направлению сближения между Россией и ЕС, может содержать список уже существующих и планируемых инициатив по развитию и углублению совместной деятельности. Следует заявить о намерении интенсифицировать и поощрять обмены студентами, школьными учителями, преподавателями, учеными и пр.

Принципиальное значение имеет включение в повестку дня специального раздела о сотрудничестве на уровне бизнеса и гражданского общества, который должен содержать перечень намерений и идей по продвижению прямого диалога в рамках делово-

го сообщества, а также между неправительственными организациями. Отсутствие механизмов и инструментов защиты интересов бизнеса является сегодня одной из ключевых проблем отношений Россия — Европейский союз. Во-первых, за редким исключением сами российские предприниматели не готовы серьезно инвестировать в создание такой лоббистской инфраструктуры. Во-вторых, характер взаимоотношений бизнеса и власти в России не способствует защите интересов предпринимателей вовне. Переговорный процесс Россия — Евросоюз остается закрытым и непрозрачным для российского бизнес-сообщества, что приводит к недостаточному учету его интересов.

Учитывая уникальное место ЕС в российском внешнеторговом обороте (порядка половины), целесообразно поднять вопрос о расширении представительства интересов российских предпринимателей на уровне европейских наднациональных институтов, а также о создании правовой основы интеграции российского предпринимательства в бизнес-сообщество единой Европы. Возможна даже подготовка отдельного соглашения между РФ и Европейским союзом о поддержке представительства интересов. Главный смысл данного соглашения (секторального документа) видится в формальном предоставлении предпринимателям России и Евросоюза прав по представительству и защите интересов на территории партнеров.

Вместе с тем на деловые круги необходимо возложить обязательства по координации своих подходов к вопросам экономических отношений в рамках специальных консультативных механизмов. Ассоциациям, компаниям и их представителям стоит обеспечить гарантии доступа к правительственной информации (по четко обозначенному типу документов и на определенной стадии их разработки) и формализовать минимальные (до их вынесения на уровень принятия решений) сроки представления проектов межгосударственных соглашений и других документов на рассмотрение советов предпринимателей России и ЕС.

Последний раздел повестки дня должен быть посвящен вопросам ее реализации, включая положение о создании специального механизма, контролирующего исполнение согласованных намерений России и Европейского союза.

Наконец, **третий уровень:** секторальные соглашения различного охвата и разной степени обязательности, которые и станут подлинным «мотором» и практическим инструментом взаимоотношений

России и Евросоюза. Эти документы должны предусматривать функциональную интеграцию в отдельных областях деятельности вплоть до объединения сегментов рынка. В свое время именно функциональный подход — достижение политического интеграционного эффекта посредством углубленного сотрудничества в отдельных чисто технических областях — запустил весь процесс европейской интеграции. Речь идет о возможности применить к отношениям между Россией и ЕС практику, лежавшую в основе Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в начале 1950-х годов. Это единственный удачный опыт преодоления конфликта и противоречий между прежде недружественными странами. Участие в ЕОУС Франции и Германии не только отвечало экономическим интересам сторон, но и стало одним из решающих факторов исторического примирения.

Сотрудничество на функциональной основе позволяет свести к минимуму дискриминацию кого-либо из участников проекта. По крайней мере три страны, стоявшие у истоков ЕОУС (Франция, Германия и Италия), смогли с помощью этой организации укрепить свои пошатнувшиеся политические позиции, став лидерами нового исторического процесса. При этом функциональный подход дает возможность более гибко относиться к проблеме принятия тех или иных норм и ценностей как к обязательному условию интеграции. Когда в 1957-м подписывались Римские договоры о Европейских сообществах, никому и в голову не пришло заявить, что условием членства Франции является прекращение ею военных операций в Алжире.

Кроме того, функциональное сближение и прямое взаимодействие наднациональных органов управления, бизнеса и общественных структур участвующих сторон позволит создать главное, чего не хватает в отношениях между Россией и Европейским союзом да и, пожалуй, между самими странами-членами, — атмосферу доверия.

Однако функциональная интеграция может быть успешной только в том случае, если вводимые ею правила будут одинаково выгодны всем участникам. Интеграция, условием и следствием которой может оказаться вытеснение кого-то из них с рынка, не работает никогда.

Среди очевидных областей сотрудничества можно выделить такие, как транспорт, образование, космос и, возможно, даже энергетика. Сфера транспорта, особенно воздушного, — одна из подходя-

щих областей для начала действительно интеграционного российско-европейского проекта. Прибыли здесь минимальны. И в России, и в Евросоюзе крупные компании-перевозчики испытывают схожие трудности. Степень государственной поддержки, без которой отрасль не обходится даже в США, примерно одинакова повсюду. Самое главное – потенциальный вклад России и ЕС в «общий котел» может оказаться практически равным. Это помешает установлению отношений продавец-покупатель, неминуемо трансформирующих любой диалог в банальный торг.

Из всех перечисленных документов нового политико-правового формата Россия – Европейский союз только секторальные соглашения нуждаются в парламентской ратификации. Это позволит избежать негативных последствий, связанных с необходимостью «проталкивания» вопроса о стратегическом союзе России и Евросоюза через органы законодательной власти тех государств – членов ЕС, отношения с которыми у Москвы затруднены в силу исторических и психологических факторов.

Статья излагает основные положения Концепции нового политико-правового формата отношений России и Европейского союза – рабочего документа, подготовленного Институтом Европы РАН (Центр прикладных исследований Россия – ЕС), Советом по внешней и оборонной политике (СВОП) и журналом «Россия в глобальной политике». Авторы проекта благодарят заместителя директора Института Европы РАН **С.А. Карганова** за содержательную критику и ряд предложений, многие из которых были учтены. Авторы выражают также искреннюю благодарность всем участникам общественной дискуссии, организованной СВОПом и состоявшейся в Институте Европы РАН 22 ноября 2005 года. Мы признательны авторам материала «Концепция модернизации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения Соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающего ассоциацию». Их аргументация и выводы послужили существенным стимулом нашей попытки выйти за пределы официальной повестки дня в отношениях Россия – Европейский союз.

РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ



ПОДПИСКА В РОССИИ, СНГ И СТРАНАХ БАЛТИИ
по каталогу «Роспечать»,
индексы: 46708, 46709, 46710



ПОДПИСКА В РОССИИ И СНГ
по каталогу «Пресса России»,
индексы: 15577, 11119*, 16497.



* Специальный подписной индекс. Только для студентов и аспирантов
журнал «РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ» за 1/2 цены!



ПОДПИСКА В УКРАИНЕ
по каталогу «KSS»



ПОДПИСКА ЗА РУБЕЖОМ
через ЗАО «МК-Периодика»
или фирмы-партнеры ЗАО «МК-Периодика»
Подписной индекс в каталоге «МК-Периодика»: 10877

через фирму *East View Publications*
индексы в каталоге
для русскоязычного издания 14216
для англоязычного издания 14464



www.globalaffairs.ru

Корпоративное управление в России и странах ЕС: пути совершенствования

Сергей Поршаков

Процесс утверждения современных норм корпоративного управления — механизма взаимодействия между собственниками компании, ее советом директоров и наемным менеджментом, акционерами и инвесторами — в последнее время приобрел глобальный характер. Эксперты Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), задающей тон в установлении международных стандартов в данной области, отмечают прогресс, достигнутый целым рядом государств Восточной и Юго-Восточной Европы (Венгрия, Россия, Хорватия, Чехия), Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Чили). В этой сфере совпадают интересы государства и бизнеса, которые в равной степени нуждаются в формировании благоприятной и прозрачной предпринимательской среды. Очевидно, что грамотно выстроенная система корпоративного управления является необходимым условием роста капитализации компаний, развития фондового рынка и повышения инвестиционной привлекательности экономики.

Практика корпоративного управления в странах Европейского союза, с одной стороны, и в России — с другой, существенно отличается. Однако существуют объективные и субъективные факторы, позволяющие проводить аналогии и сопоставления. Да и в самой «еврозоне» степень зрелости институтов корпоративного управления различна. Это особенно отчетливо проявилось после присоединения к ЕС ряда государств Восточной Европы, хотя некоторые «старые» члены Евросоюза, например Португалия или

С.А. Поршаков — к. и. н., советник председателя Национального совета по корпоративному управлению, начальник Управления корпоративных программ компании «Интеррос».

Греция, лишь незначительно обогнали Россию по уровню развития таких институтов.

В Европе пальма первенства в инициировании и реформировании этой области традиционно принадлежит государству. Бизнес-сообщество не только в России, но и во многих европейских странах еще не достигло настолько высокого уровня самоорганизации и самодостаточности, чтобы самостоятельно влиять на формирование принципов корпоративного управления. Преобладание в российских и в большинстве европейских компаний концентрированной структуры собственности существенно сказывается на таких ключевых аспектах их деятельности, как взаимоотношения собственников и менеджмента, акционеров и менеджеров, информационная прозрачность и статус независимых директоров.

Немало общего легко обнаружить, сопоставляя отдельные институты корпоративного управления в России и ведущих странах Европейского союза. Например, советы директоров во Франции, Германии или Италии, как и в России, не отличаются особой активностью и в основном состоят из «инсайдеров», аффилированных с владельцами и менеджментом компаний. Представители миноритарных акционеров составляют в них явное меньшинство. Напротив, в Великобритании и США советы директоров выделяются кипучей деятельностью и по преимуществу формируются из независимых директоров.

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОРПОРАТИВНЫХ СТАНДАРТОВ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ПОДХОД

В последнее время Европейская комиссия заметно активизировала деятельность по совершенствованию корпоративного законодательства и практики корпоративного управления. Нынешний комиссар ЕС по вопросам внутреннего рынка и услуг, экс-министр финансов Ирландии Чарли Маккриви с момента вступления на эту должность в ноябре 2004 года поддерживает инициативы, выдвинутые его предшественником Фритцем Болкестейном (бывший министр обороны Нидерландов).

Внимание к этой проблеме в Старом Свете возросло после ряда корпоративных скандалов — громких и не очень (*Parmalat, Vivendi Universal, Royal Ahold, Skandia Insurance, Adecco* и др.). Под их влиянием институциональные инвесторы и акционеры, как никогда, остро почувствовали, что имеют дело с серьезным фактором риска.

В не меньшей степени усилия Еврокомиссии по формированию эффективной системы корпоративного управления продиктованы стремлением восстановить пошатнувшееся доверие к фондовому рынку и, главное, приостановить падение темпов роста экономики Европейского союза. Помимо этого, европейские компании, чьи акции котируются на американских биржах, обязаны соотносить свою деятельность с предельно жесткими требованиями по финансовой отчетности, предъявляемыми к ним законом Сарбейнса — Оксли (2002). Наконец, вступление в ЕС новых стран-членов поставило в повестку дня такой вопрос, как приведение к общеевропейскому знаменателю венгерской, польской, чешской и иных моделей корпоративного управления, прежде развивавшихся автономно.

В настоящее время в странах — членах Евросоюза полным ходом идет процесс корректировки действующих в данной сфере кодексов корпоративного управления в соответствии с обновленными в 2004-м Принципами ОЭСР. В брюссельских коридорах власти все громче звучат мнения о целесообразности унифицировать законодательные и нормативные документы для выработки наиболее эффективной практики внутрикорпоративного контроля в масштабах всего Европейского союза. При этом еврочиновники уверяют, что речь вовсе не идет о полном разрушении страновых моделей, сформировавшихся под влиянием национальных политических и культурных традиций. Больше того, они отрицают возможность составления общеевропейского кодекса корпоративного управления по аналогии с европейской Конституцией.

Как отметил в данной связи еврокомиссар Чарли Маккриви, «роль Европейской комиссии заключается в координации усилий государств — членов ЕС, направленных на совершенствование практики корпоративного управления путем внесения изменений в национальное законодательство и кодексы корпоративного поведения. В странах — членах Евросоюза исторически сложились различные традиции, к которым надлежит относиться с должным уважением. Вместе с тем необходимо устранять не продиктованные необходимостью расхождения в законодательной сфере, которые тормозят формирование единого финансового рынка и создают дополнительные препятствия инвесторам».

Европейский форум по корпоративному управлению (специальный консультативный орган, образованный при Еврокомиссии в конце 2004 года) призван выработать приоритетные направления и

подготовить конкретные рекомендации. В его состав вошли 15 наиболее авторитетных в профессиональном сообществе экспертов, представляющих эмитентов, инвесторов, регуляторов, аудиторов и академические круги. В их числе Антонио Боргез — заместитель председателя совета директоров *Goldman Sachs International*, Аластер Росс Губи — до недавнего времени председатель влиятельной Международной сети корпоративного управления, Яап Винтер — профессор Амстердамского университета, партнер *De Brauw Blackstone Westbroek* и другие.

Создание форума стало частью Плана действий по модернизации корпоративного законодательства и повышению стандартов корпоративного управления в странах Европейского союза, принятого в мае 2003-го. В соответствии с ним Еврокомиссия на протяжении последних двух лет регулярно публикует нормативные документы, адресованные национальным правительствам и предназначенные заложить основу общеевропейских принципов в этой области. По сравнению с достаточно жесткими требованиями американского закона Сарбейнса — Оксли предложения европейских регуляторов выглядят гораздо мягче и носят по преимуществу рекомендательный характер.

Заседания форума в Брюсселе и Люксембурге (в январе и в июне 2005 года соответственно) показали, что наиболее уязвимой сферой в европейской практике корпоративного управления «совет мудрецов ЕС» считает несоблюдение в полной мере прав различных групп акционеров. В частности, иностранные держатели ценных бумаг сталкиваются при реализации своих прав с серьезными юридическими преградами. Между тем, по данным Европейской комиссии, в публичных компаниях крупных государств — членов Евросоюза насчитывается 30–35 % зарубежных акционеров, а в компаниях малых стран Европы — 70–80 %. Не менее актуальна и необходимость совершенствовать механизмы и процедуры внутрикорпоративного контроля с целью минимизировать инвестиционные риски.

В своде рекомендаций Еврокомиссии приоритетное внимание уделяется обеспечению интересов акционеров. Речь идет о том, чтобы расширить их право на получение информации о деятельности менеджмента и совета директоров, на участие в дискуссиях и присутствие при голосовании на общих собраниях, а также о том, чтобы повысить их роль в принятии решений, определяющих размер вознаграждения руководства. Размер жалования топ-менеджмента

должен быть транспарентным и максимально соответствующим результатам финансовой деятельности компании. В специальном обращении Европейской комиссии (декабрь 2004 г.) правительству Испании рекомендовалось внести в национальное законодательство изменения, направленные против дискриминации миноритарных акционеров, в частности, при проведении дополнительных эмиссий акций. В интересах акционеров Генеральный директорат по вопросам внутреннего рынка и услуг Еврокомиссии предложил компаниям-эмитентам ежегодно публиковать специальные отчеты, детально освещающие текущее состояние, практику и ключевые процедуры корпоративного управления.

Вместе с тем европейские регуляторы отдают себе отчет: если влияние акционеров в управлении компании превысит определенный уровень, это грозит свести к минимуму роль менеджмента и превратить его в сугубо бюрократический придаток. Последнее, в свою очередь, чревато увеличением рисков и снижением экономической эффективности. По их убеждению, интересы акционеров и менеджмента в идеале должны совпадать.

В числе других рекомендаций Европейской комиссии — увеличение представительства и повышение роли в советах директоров независимых членов, призванных «вносить гармонию во взаимоотношения менеджмента, мажоритарных и миноритарных акционеров». Одновременно особое внимание уделяется обеспечению их надлежащей профессиональной квалификации. Инициаторы введения общеевропейских стандартов предлагают также повысить коллективную ответственность за принимаемые решения членов советов директоров перед инвесторами и акционерами, прежде всего в финансовых вопросах.

Вместе с тем некоторые рекомендации Еврокомиссии не встречают понимания и одобрения со стороны правительств тех европейских стран, в которых десятилетиями укоренились традиции корпоративного управления, окрашенные в национальные цвета. В Старом Свете, где, в отличие от США, преобладает концентрированная, а не «распыленная» структура собственности, не видят особого смысла в форсированном расширении числа независимых директоров. Так, недавно обновленный Кодекс корпоративного управления Швеции, по существу, закрепляет практику предоставления большинства мест в советах директоров представителям мажоритарных акционеров.

Принцип равноправия между различными группами акционе-

ров, последовательно проводимый в жизнь Брюсселем, наталкивается на широко распространенную, особенно в средних по размерам французских компаниях, традицию, согласно которой держатели акций «со стажем» оказываются в привилегированном положении по сравнению с «новоиспеченными» акционерами (например, при голосовании на общих собраниях). Более жесткие предписания Европейской комиссии по раскрытию информации также вызвали оживленные дискуссии в деловом сообществе. Например, топ-менеджмент крупных германских концернов явно не в восторге от идеи обнародовать в обязательном порядке размер индивидуального вознаграждения членов правления. В свою очередь акционеры, поддерживаемые Федеральным правительством Германии, естественно, настаивают на законодательном закреплении этой процедуры.

Вектор изменений, очерченный Еврокомиссией, вовсе не означает движения в сторону заокеанской практики со свойственными ей чрезмерным регулированием, излишне жесткими и детализированными регламентациями. В Брюсселе отдают предпочтение более унифицированной, чем прежде, модели корпоративного управления, принимающей, однако, в расчет национальную специфику и основанной на гибком сочетании рекомендательных и обязательных для исполнения процедур.

КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО В РОССИИ

В России и других странах с переходной экономикой государство и деловое сообщество, по сути, только формируют институциональные рамки и юридические нормы для создания полноценной системы внутрикорпоративного управления. В глазах наиболее дальновидной части российского бизнеса эта сфера деятельности постепенно обретает все более осязаемое финансово-экономическое измерение. Информационная прозрачность деятельности руководителей предприятия, укрепляющая его репутацию, приносит сегодня гораздо больше дивидендов, чем вывод активов из страны. В ведущих российских компаниях увеличивают расходы на совершенствование корпоративного управления. Для иностранных инвесторов это индикатор, на который они реагируют подчас оперативнее, чем на улучшение макроэкономических показателей. Поэтому неудивительно, что многие российские компании, проводя *road show* (встречи, презентации, конференции с представителями инвестиционного сообщества. — Ред.) на Западе, делают главный акцент именно на данной тематике.

Не секрет, что уровень корпоративного управления в России пока далек от передовых европейских стандартов. Вместе с тем в ряде компаний налицо повышение качества в этой области, хотя позитивная динамика по-прежнему невысока. За последние год-два наибольший прогресс достигнут в том, что касается внедрения новых процедур и чисто количественного расширения инструментариев корпоративного управления. Постепенно возрастает роль советов директоров в решении наиболее важных вопросов деятельности компаний, пополняется перечень крупных сделок, подлежащих их одобрению. Внутренняя структура компаний совершенствуется путем создания специализированных комитетов – по аудиту, кадрам и вознаграждениям, по стратегическому планированию, отношениям с инвесторами... В советах директоров не только крупных, но и ряда средних бизнес-структур продолжает увеличиваться представительство независимых директоров. В некоторых крупных компаниях и банках бенефициарные собственники (реальные собственники ценных бумаг, информация о которых по российским законам не обязательно должна подлежать обнародованию. – Ред.) переходят от оперативного управления к стратегическому планированию, оставляя менеджменту руководство повседневной деятельностью (Магнитогорский металлургический комбинат, Трубная металлургическая компания, СУАЛ-Холдинг, МДМ-Банк).

Присутствие европейского и американского капитала в российских компаниях («Вымпелком», ТНК-ВР, «Вимм-Билль-Данн», НК «ЛУКОЙЛ») оказывает ощутимое позитивное влияние на состояние корпоративного управления в них.

Недостатки российской практики в этой сфере деятельности в целом типичны для стран с переходной экономикой. Корпоративное управление нередко рассматривается в лучшем случае как обязательный ритуал, в худшем – как своеобразная «отмычка» для проникновения на фондовый рынок. Налицо неразвитость законодательной базы, которая явно отстает от потребностей отечественного бизнеса. Для современного корпоративного права характерны значительные внутренние противоречия, устаревшие нормы и предписания. И как следствие – многочисленные корпоративные конфликты, связанные с недобросовестным переделом собственности. Опасность враждебных захватов и поглощений предприятий во многом определяет высокие инвестиционные риски, крайне концентрированную структуру собственности и соот-

ветственно незначительный объем акций, находящихся в свободном обращении на российском фондовом рынке.

Дальнейшего восполнения и корректировки требует в первую очередь законодательство, регулирующее корпоративные конфликты, процесс слияний, поглощений и реорганизаций компаний, взаимоотношения между мажоритарными и миноритарными акционерами, дивидендную политику, использование инсайдерской информации, сделки с заинтересованностью, а также определяющее критерии аффилированности.

В конце 2004 – в 2005 году была предпринята попытка серьезного прорыва в области совершенствования корпоративного права. С интервалом в несколько месяцев свое видение основных направлений развития российского корпоративного законодательства представили сразу три государственных регулирующих органа. Первым рекомендацию обнародовал (в ноябре 2004-го по итогам парламентских слушаний) Комитет Государственной думы по собственности. В мае 2005-го Экспертный совет по корпоративному управлению при Министерстве экономического развития и торговли (МЭРТ) вынес на обсуждение проект Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 года. В состав совета входят авторитетные эксперты в области корпоративного и финансового права, представляющие Исследовательский центр частного права при Президенте РФ, Российский союз юристов, консалтинговую компанию *Baker & McKenzie*. Возглавляет совет заместитель министра Андрей Шаронов. Наконец, в июне 2005 года Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР) выступила со Стратегией развития финансового рынка РФ, в которой также содержится перечень предложений по совершенствованию норм корпоративного права.

Предполагается, что ключевые положения представленных документов будут одобрены на заседании Правительства Российской Федерации и интегрированы в качестве поправок и дополнений в действующие федеральные законы «Об акционерных обществах», «О рынке ценных бумаг» и др.

Концепция МЭРТ содержит ряд практических рекомендаций по совершенствованию управления в компаниях. Речь идет о дальнейшем сокращении числа исполнительных директоров в советах директоров, с тем чтобы реально дистанцировать их от управленческих структур. Серьезным изъяном российской практики корпоративного управления является слабость системы внутреннего контроля, ее

подчиненность менеджменту компании. Предлагается изменить порядок формирования ревизионных комиссий: установить запрет на вхождение в них всех руководителей компании, ввести кумулятивное голосование при выборах их членов с целью учета мнений и обеспечения представительства миноритарных акционеров.

В действующем законодательстве отсутствуют положения о привлечении к ответственности независимых директоров, которые причинили ущерб компании, проголосовав вразрез с ее интересами, но в соответствии с пожеланиями «своих» акционеров. В этих целях предлагается внести изменения в Федеральный закон «Об акционерных обществах», детализирующие обязанности члена совета директоров и регламентирующие процедуру его действий в случае конфликта интересов между компанией и акционерами.

В российском корпоративном законодательстве по-прежнему не решены вопросы использования инсайдерской информации. Между тем на фондовом рынке происходит регулярное манипулирование ценами на акции. Так, в апреле 2003-го инсайдеры изрядно поработали на «вбросе» информации о готовившемся, но так и не состоявшемся слиянии «ЮКОСа» и «Сибнефти». Согласно Федеральному закону «О рынке ценных бумаг», круг лиц, располагающих служебной информацией, является достаточно узким и не охватывает, например, членов совета директоров и ревизионной комиссии, крупных акционеров. В настоящее время разработан и подготовлен к внесению в Государственную думу законопроект «Об инсайдерской информации и манипулировании рынком». В нем дается четкое определение «инсайдерской информации», а также приведен перечень ценных бумаг, в отношении которых возможно использование служебной информации, вводится ряд запретов на ее использование, расширяется круг инсайдеров за счет включения в него не только должностных лиц компаний, но также и государственных служащих, имеющих доступ к базе данных эмитента.

На повестке дня стоит вопрос о внесении изменений в Кодекс корпоративного поведения — свод норм и установлений, который был подготовлен в соответствии со стандартами Организации экономического сотрудничества и развития, одобрен Правительством Российской Федерации в феврале 2002 года и с тех пор служит основным ориентиром для компаний, стремящихся следовать передовым принципам корпоративного управления. Документ «Стратегия развития финансового рынка», подготовленный ФСФР, предлагает допол-

нить Кодекс корпоративного поведения положениями, предусматривающими формирование независимых советов директоров, составление и раскрытие консолидированной финансовой отчетности в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО), недопустимость использования инсайдерской информации.

Позитивные изменения пока слабо затрагивают такую область корпоративного управления, как положение миноритарных акционеров. Сегодня в крупных российских компаниях насчитывается почти 188 тыс. миноритариев, владеющих акциями на 3,1 млрд дол. США. Их положение остается одной из наиболее серьезных проблем, хотя многие компании стремятся зарекомендовать себя как доброжелательно настроенные по отношению к мелким держателям акций. К существенным недостаткам в практике российского корпоративного управления эксперты справедливо относят ущемление прав мелких акционеров, низкий уровень их влияния на принимаемые решения, недостаток либо полное отсутствие их представителей в советах директоров.

Большое внимание в документах МЭРТ и Комитета Госдумы по собственности уделено формированию юридических механизмов защиты от недружественных поглощений. В частности, в Федеральный закон «Об акционерных обществах» предлагается внести изменения, запрещающие принудительное изъятие реестра акционеров в рамках исполнительного производства, а решения общего собрания акционеров, проведенного без согласия совета директоров, должны считаться недействительными. Интересы крупнейшего корпоративного собственника могут также обеспечиваться путем вытеснения миноритарных акционеров из компании путем принудительного выкупа их акций по рыночной цене. На практике значительная часть корпоративных захватов осуществляется именно через процедуру внеочередного общего собрания акционеров, проводимого миноритариями, обладающими в совокупности не менее чем 10 % акций. В этой связи члены Экспертного совета по корпоративному управлению при МЭРТ рекомендуют дополнить законодательство положением о том, что внеочередное собрание может быть созвано группой мелких держателей акций только после судебной проверки правомерности отказа в его проведении со стороны совета директоров.

Руководство Комитета Государственной думы по собственности вообще исходит из того, что миноритарные держатели акций наделены избыточными правами, которыми они намеренно злоупотребляют. По мнению председателя этого Комитета Виктора Плескачевского,

сегодня от недобросовестных миноритариев необходимо защищать сами компании и их крупнейших акционеров. Согласно действующему российскому законодательству, обладатели даже одной-двух акций наделены правом обращаться в суды с исками о защите своих имущественных интересов. В обеспечение этих претензий суды могут накладывать различного рода ограничения на компании, парализуя таким образом их экономическую деятельность. Например, несколько лет назад по надуманному иску миноритарного акционера была приостановлена крупная внешнеторговая сделка НК «ЛУКОЙЛ».

С целью постепенного искоренения корпоративного шантажа предлагается внести в законодательство поправки, ограничивающие права миноритариев на обращение в суды с исками по вопросам созыва внеочередных собраний акционеров, ареста пакетов акций, проведения дополнительных эмиссий, реорганизации акционерных обществ. Взамен Комитет Госдумы по собственности считает необходимым законодательно принудить все открытые акционерные общества к начислению и выплате дивидендов. В то же время оппоненты полагают, что подобный шаг может привести к искусственному занижению прибылей компаний с целью минимизации дивидендов.

В июле 2004 года Государственная дума по инициативе председателей сразу четырех своих ключевых комитетов — по собственности, по кредитным организациям и финансовым рынкам, по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, по конституционному законодательству и государственному строительству — единогласно приняла в первом чтении изменения к Федеральному закону «Об акционерных обществах». В соответствии с этими изменениями владелец контрольного пакета, обладающий более чем 90 % акций компании, наделяется правом принудительного выкупа акций миноритарных акционеров. Однако уже осенью вокруг данного вопроса разгорелись жаркие дебаты, не утихающие до сих пор. В сентябре 2004-го большая группа зарубежных и российских инвесторов, представляющих компании *Hermitage Capital Management*, *Prosperity Capital Management*, *Firebird Management*, «Атон», *Charlemagne Capital*, *East Capital*, *Halcyon Advisors*, *Morgan Stanley Investment Management*, *MC Trust*, *Third Point Management*, «Тройка Диалог», *Vostok Nafta*, *Alfred Berg Asset Management*, обратилась к президенту России с призывом снять законопроект с обсуждения. По их убеждению, инициатива депутатов грозила больно ударить по интересам инвесторов и миноритарных акционеров крупнейших компаний. В по-

давляющем большинстве случаев внешний инвестор в России является миноритарным держателем акций. Экспертное управление Президента РФ поддержало инвестиционное сообщество, дав отрицательное заключение на законопроект. В результате проект закона, усугубивший механизм «вытеснения» мелких акционеров из компании, сначала был отправлен на доработку, а летом 2005 года вообще снят с обсуждения.

Важное условие, способствующее снижению вероятности и уровня интенсивности корпоративных конфликтов, — обеспечение информационной прозрачности компаний. Согласно данным сентябрьского исследования международного рейтингового агентства *Standard & Poor's*, отечественный бизнес приобретает все большую информационную открытость. Индекс прозрачности российских компаний вырос с 40 % в 2003-м до 46 % в 2004-м и 50 % в 2005 году. Самого значительного прогресса в течение одного года добился концерн «Мечел», который из аутсайдеров сразу вошел в тройку лидеров вместе с МТС и «Ростелекомом». Однако решающий вклад в повышение данного показателя внесли не крупные, а средние по размерам компании. Примечательно, что российские корпорации гораздо охотнее делятся информацией о социальной и благотворительной деятельности, нежели сведениями о вознаграждении своих топ-менеджеров, членов советов директоров и внешних аудиторов. Большинство по-прежнему отличается упорным нежеланием делать достоянием гласности структуру собственности. Вместе с тем многие первые лица российских компаний склонны рассматривать «излишнюю» прозрачность как фактор риска, способствующий враждебным поглощениям и административному давлению со стороны коррумпированной части чиновничества.

Главным приоритетом российских законодателей на данном этапе являются установление четких юридических рамок для урегулирования корпоративных конфликтов, создание цивилизованных механизмов слияний, поглощений и реорганизаций компаний, определение критериев аффилированности, регламентация использования инсайдерской информации. Иными словами, расчистка «площадки» для формирования благоприятной внешней среды, без чего становление в стране полноценной системы корпоративного управления вряд ли возможно.

Выступая на Первой международной конференции «Корпоративное управление и экономический рост в России» в июне 2004 года, видный теоретик корпоративного управления Айра Миллстейн про-

вел любопытную аналогию: «На протяжении всей своей истории Россия успешно противостояла иностранным вторжениям. Ваша страна подвергалась нападениям со стороны всех, кого только можно себе представить, — немцев, французов, турок, шведов. Вместе с тем существует такой вид вторжения, сопротивляться которому бесполезно. Речь идет о корпоративном управлении и глобальном распространении потребности в привлечении капитала для роста производства и повышения конкурентоспособности. Это — универсальное правило, которое не было изобретено в Америке, Англии, Германии, Канаде или еще где-либо. Оно в равной степени распространяется на всех. Если Россия хочет стать частью глобальной мировой экономики, в чем я не сомневаюсь, то она должна вести игру по общим правилам. И если вы хотите успешно привлекать капитал в Россию, то вам необходимо жить в соответствии с этими правилами».

Рецензии



“ Складывается впечатление, что перемены происходили под давлением извне — со стороны «масс», над которыми надстраивались организованные формы нарастающей оппозиции, некие безличные структуры, обозначаемые как «реформаторская часть», «реформаторы у власти» или просто «руководство». На самом деле все шло сверху вниз, от Горбачёва лично ”

- Неопределенность будущего *Владислав Иноземцев*
218
- Форум личностей *Игорь Максимов*
225
- Эпопея перелома *Анатолий Черняев*
229

Неопределенность будущего

Владислав Иноземцев

Naím, Moisés. Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy. New York; London: Doubleday, 2005. 340 pp. (Наим, Мойзес. Похищение глобальной экономики. Нью-Йорк; Лондон, 2005)

Фактологическая часть книги представляет собой подробное описание угроз, которые мир противоправной деятельности несет современной цивилизации. Первой в этом ряду стоит торговля оружием, размах которой приобрел невиданные масштабы после окончания холодной войны. Как подчеркивает Мойзес Наим, ни разу за последнее время ни одной международной организации или группе стран не удалось установить эффективный режим многостороннего эмбарго на поставки оружия в зоны конфликтов. Особую тревогу вызывает вовлеченность в подобные поставки не только узких полулегальных групп, но также и правительствен-

ных чиновников (пример Украины см. pp. 279–280), руководителей государственных исследовательских центров и производящих оружие компаний (в частности, Абдул Кадир Хан, долгое время возглавлявший программу разработки ядерного оружия в Пакистане, — см. p. 44).

Не менее опасна торговля наркотиками. Ее оборот, уверенно растущий в последние годы, оценивается сейчас в 60–100 млрд долларов. Соответственно усиливаются позиции наркобаронов в самых разных регионах мира. Наим приводит примеры возрождения производства опиума в Афганистане после его оккупации силами антиталибской коалиции (см. p. 69), описывает масштаб влияния *cocaleros* (фермеры, выращивающие коку. — Ред.) на внутреннюю политику в Боливии (см. pp. 82–83), распространенность наркомафии в других странах Латинской Америки и Юго-Восточной Азии.

В.Л. Иноземцев — д. э. н., научный руководитель Центра исследований постиндустриального общества.

В современном мире имеют хождение не менее 20 млн комплектов украденных или подделанных документов (см. р. 101), используемых в торговле людьми. По данным автора, ежегодно от 700 тыс. до 2 млн человек нелегально и против их воли перемещаются через национальные границы тех или иных стран; только в Юго-Восточной Азии за последнее десятилетие объектом купли-продажи стали не менее 30 млн людей (см. pp. 88–89). Они используются на тяжелых работах и в борделях, их заставляют участвовать в вооруженных конфликтах, и на них производят медицинские эксперименты. Иммигрантское сообщество в США насчитывает в настоящее время более 30 млн человек, или 11,1 % населения страны; сопоставимы и цифры по Западной Европе, а в странах Персидского залива коренные жители давно стали меньшинством, составляя в Кувейте 42 %, а в ОАЭ – всего 26 % (!) населения (см. р. 89).

По сравнению с контрабандой оружия, наркотрафиком и торговлей людьми подделка товаров и нарушение прав интеллектуальной собственности представляются не столь опасными, хотя не уступают им по наносимому ущербу, который оценивается в 500 млрд долларов. Объем изымаемых полицией и спецслужбами фальшивок удваивается ежегодно начиная с 1998 года, и снижения этой динамики не

предвидится (см. pp. 111–112).

Только в Китае американские и европейские компании ежегодно теряют до 20 млрд долларов. Россия же, подчеркивает автор, стала лидером по экспорту пиратской продукции, поставляемой по меньшей мере в 26 стран мира, причем объем таких продаж увеличивается на 40–60 % в год (см. р. 121). Однако – и это характерный момент в рассуждениях Наима – подобного рода потери он считает допустимыми и отмечает, что «не все владельцы брендов так уж и обеспокоены; многих производителей предметов роскоши не слишком волнуют подделки, так как они уверены в лояльности своей верной клиентуры» (р. 118). Помимо того, по его мнению, «компании с высокой вероятностью добились бы большего поощрением инноваций – усилий, направленных на производство более сложно подделываемых и в то же время более доступных продуктов, – нежели мобилизацией армий адвокатов и лоббистов, бросаемых ими в битву по защите своих брендов» (р. 130). С этим мнением трудно не согласиться, и хотя пока большинство экспертов и бизнесменов занимают противоположные позиции, со временем им придется признать очевидное. Единственной сферой, где подделки должны встречать даже более решительный отпор, чем сейчас, автор называет фармацевтику (около 8 % всей фар-

мацевтической продукции представляют собой фальшивки, а их продажи приносят преступникам не менее 32 млрд долларов в год, убивая при этом сотни тысяч людей, — см. р. 123).

В чем же причины стремительно-го и необратимого расширения масштабов нелегальной активности? Д-р Наим останавливается на трех из них. Во-первых, «со временем мы позволили моральным наставлениям подменить собой объективный анализ имеющихся проблем» (р. 238). Во-вторых, глобализация сделала мир открытым и тем самым обнажила огромные различия в уровне жизни и доступности тех или иных товаров. Если учесть, что ценные сорта дерева, запрещенные к вывозу из Новой Гвинеи, стоят в Лондоне в двести раз дороже, чем в местах их добычи, кокаин в южных штатах США — в тридцать раз дороже, чем в Колумбии, а месячный доход китайского повара в нью-йоркском ресторане превышает его годовой заработок на родине, то окажется, что «условия для контрабанды и нелегальной миграции более благоприятны, чем когда бы то ни было» (р. 223). При этом в успехах нелегальной деятельности идеологи глобализации могут винить только самих себя: «В конце концов, мы к этому стремились: ведь многое из того, что делает нелегальную торговлю столь успешной, — это результат нашей осознанной

политики, направленной на глобальную интеграцию, на большую открытость экономик и обществ» (р. 36). В-третьих, продолжается эрозия национального суверенитета, увеличивающая число «недееспособных государств», которые представляют собой «практически пустую скорлупу со своей столицей, формально учрежденным правительством и некими рамочными институтами, но с ничтожной степенью легитимного контроля со стороны властей над экономикой в частности и жизнью граждан в целом» (р. 27).

Государства, отмечает автор, стали использовать своей легитимный статус для того, чтобы «прикрывать» незаконную деятельность — порой сознательно, а порой даже не интересуясь ее законностью. Одни страны, как Северная Корея, попустительствуют массовому изготовлению фальшивых денег; другие, как Либерия или Панама, регистрируют под своими флагами торговые суда десятков государств; третьи, как Тувалу или Каймановы острова, становятся финансовыми офшорами. «Самым доходным активом [этих стран], — пишет д-р Наим, — является международное признание их государственного статуса, т. е. их суверенитет» (р. 142). Но подобное «отчуждение» суверенитета — это еще не самое страшное. Гораздо хуже «устойчивая “узурпация” национальных и региональных правительств организованной преступно-

стью и установление ею практически суверенного контроля над территориями, совпадающими или не совпадающими с официально признаваемыми границами, не говоря уже о подчинении ей главных центров принятия общегосударственных решений» (р. 218). А поскольку современная международная система основана на признании государственного суверенитета и взаимодействии между государствами как равными членами сообщества наций, неудивительно, что «нелегальная торговля — это уже не та проблема, которая находится в компетенции правоохранительной системы, как это было с незапамятных времен... Речь идет уже не об уровне преступности, а о глобальной нестабильности» (р. 266).

В результате в современном мире возникает новая разделенность, которая, как полагает автор, гораздо принципиальнее и опаснее той, что опосредовала противостояние Востока и Запада, той, что характеризует отношения Севера и Юга, и даже той, что накладывает печать на взаимодействие христианской и исламской цивилизаций. Мойзес Наим называет это новое явление «столкновением геополитических “зон света” (*bright spots*) и “черных дыр” (*black holes*), т. е. регионов... к которым неприменимы традиционные представления о мировой политике и международных отношениях... [,] территорий и целых стран, не являющихся “нормальными” с точки зрения пра-

вил, обычно используемых учеными и политиками» (р. 261). Подобная ситуация сложилась, по мнению автора, в некоторых частях России, Колумбии, Мексики, а также в Афганистане, Ираке, Лаосе и ряде африканских стран, причем, как особенно подчеркивает Мойзес Наим на основе оценки ситуации в Приднестровье (см. pp. 57–58), Таджикистане (см. pp. 27–28, 72), Белоруссии (см. р. 26) и России, «в постсоветских государствах *политическая жизнь и процесс принятия решений не могут быть поняты, если не принимать во внимание влияния и интересов представителей организованных криминальных сообществ* (курсив мой. — В.И.)» (р. 278).

В этих «черных дырах» глобальной экономики и политики и формируются организации, место и роль которых в современном мире пытается осмыслить автор. Их структура «отражает радикальный отход от модели преступных картелей и от еще более ранних форм... Современные подпольные торговые сети предельно децентрализованы и даже атомизированы. Их ячейки или отдельные участники предпочитают быть независимыми друг от друга и чуть ли не самодостаточными. Взаимодействия между ними скорее мимолетны, чем устойчивы» (pp. 226–227). Деятельность, в которую вовлечены эти сообщества, мотивирована сверхвысокими прибылями; ее организация не зависит от того,

какие товары оказываются объектами торговли и фальсификации; влияние ее всепроникающе, а темпы развития определяются общими темпами глобализации и даже опережают их (см. pp. 239–242). Разумеется, время от времени эти группы и сообщества сталкиваются со структурами «организованного» мира, с «зонами света». И вопрос о том, какими методами национальным государствам и международным неправительственным организациям следовало бы бороться с мировым криминалом, о том, сколь успешной может быть такая борьба, занимает важное место в рецензируемой работе.

Д-р Наим не пытается убедить читателя в том, что «все будет хорошо». В одной своей статье еще трехлетней давности он подчеркивал, что цивилизованное сообщество проигрывает все пять «войн глобализации». И за прошедшее время его позиция не изменилась. Почему же власти терпят одну неудачу за другой?

Во-первых — и это наиболее существенно, — бороться с действиями, которые далеко не единодушно признаются преступными, можно только при наличии жестких и четких правил, позволяющих отделить допустимое от противоправного. Таких правил не существует. Даже в пределах одного государства уклонение от налогов может быть истолковано как их оптимизация, а содержание притона — как сводни-

чество. Если же подходить к вопросу с учетом разнообразия национальных норм, его решение покажется попросту невозможным. Известно, например, что в Голландии легализованы легкие наркотики. Но Голландия является членом Европейского союза, провозгласившего единое гражданство и единые права для своих граждан. Следует ли распространить голландское законодательство на всю Европу? Или оно уже автоматически действует в рамках всего ЕС? Не странно ли, что авиапассажиры, путешествующие в границах Европейского союза, никогда не проходят таможенного контроля, а те англичане, кто решает съездить из Лондона на британские острова Гернси или Мэн, обязаны заполнять подробную таможенную декларацию? Во-вторых, сама идеология «государственнического» подхода определяет неэффективность предпринимаемых мер. Правительства ведущих стран стремятся воздействовать скорее на «предложение» криминализованных товаров и услуг, чем на формирование спроса на них. Это можно проиллюстрировать и на примере борьбы США с расширением плантаций коки в Латинской Америке (см. pp. 233–234), и на примере огромных усилий, затрачиваемых на раскрытие сетей по торговле людьми в Юго-Восточной Азии (см. p. 107). Решение бороться с преступностью далеко за пре-

делами собственных рубежей вполне естественно, однако, учитывая, что сегодня границы просто невозможно охранять с необходимой тщательностью (например, в США ежегодно на более чем 675 тыс. самолетах прибывают 60 млн человек, еще 370 млн пересекают сухопутные границы на 116 млн автомобилей, в порты заходят 90 тыс. судов с 400 млн тонн коммерческих грузов — см. pp. 179–180), поражение в подобной борьбе представляется неизбежным. О радикальном же изменении отношения к потребителям нелегальных и контрабандных товаров и услуг в большинстве случаев даже не было и речи.

В-третьих, правительства сталкиваются с серьезными проблемами еще и потому, что «они всё же правительства, а сети — это все-таки сети» (р. 230). Принятые нормы и утвержденные процедуры связывают государственные структуры «по рукам и ногам», тогда как их враги легко попирают законы. Кроме того, в борьбе с международной преступностью необходима ежеминутная координация усилий, невозможная в рамках иерархической и бюрократической системы управления, свойственной государственным структурам (см. р. 250). В такие моменты требуется, полагает автор, тесное многостороннее сотрудничество всех ответственных стран, исключающее любые проявления унилатерализма и высокомерия.

Итак, поражение выглядит неизбежным. По прошествии какого-то времени «зоны света» будут поглощены «черными дырами». Но значит ли это, что мир действительно погрузится в ту «тьму», о которой говорит Мойзес Наим? Не очевидно. Ведь он сам отмечает, что противоправная деятельность подпитывается заинтересованностью в ней значительного числа людей и терпимым отношением к ней большинства.

Посмотрим на локальные конфликты рубежа XX и XXI столетий. Разве не США совместно с Советским Союзом поддерживали разного рода мятежи в тех или иных районах мира на протяжении предшествующего полувека? Разве не Запад закрывал глаза на наркодилеров из Афганистана до тех пор, пока они финансировали борьбу против советского вторжения? И не западные ли страны упорно отказываются видеть сегодня факты геноцида там, где они просто очевидны?

Посмотрим на проблему миграции. Разве не Соединенные Штаты поставили собственный хозяйственный рост в прямую зависимость от числа прибывающих в страну дешевых рабочих рук и обеспечивают поддержание уровня жизни своего населения практически исключительно за счет импорта дешевых товаров? Разве не европейцы породили ту систему иммигрантского иждивенчества, которая позволяет ныне

контрабандистам с легкостью требовать от несчастных азиатов и африканцев тысячи долларов за доставку их в европейские страны, нередко пренебрегая любыми мерами безопасности?

Наконец, обратим внимание на то, какие структуры противостоят сейчас западному миру. Разве не теории современного менеджмента превозносили в 1980-е годы возможности, открываемые для проникновения на зарубежные рынки так называемыми «адаптивными корпорациями»? Разве концепции « сетевого общества », якобы открывающего для Запада невиданные перспективы, возникли не в США и Европе? Сегодня западной цивилизации противостоят сети, которые созданы по образу и подобию самых совершенных бизнес-структур, порожденных самим западным обществом.

В последние годы развитие цивилизации не обернулось вспять. Просто оно пошло по пути, которого не ожидали те, кто привык считать себя вершителями судеб мира. Это не означает, что будущее непременно окажется плохим; это лишь значит, что оно уже кажется неопределенным. Но именно ощущение определенности и своей несокрушимости привело к утрате Западом не только чувства реальности, но и желания совершенствоваться. А наиболее острыми это чувство и это желание оказываются после болезненного и обидного поражения. Именно поражение лучше всего восстанавливает силы общества — или их уже ничто не восстановит. Поражение же в борьбе с его новыми противниками западному миру, как говорит д-р Наим, практически обеспечено. Парадоксально, но именно это и внушает надежду...

Форум личностей

Игорь Максимов

В.Б. Луков. «Группа восьми». Дипломатическая академия МИД России. М.: Научная книга, 2005. 320 с.

Книга известного российского дипломата Вадима Лукова «Группа восьми» вышла в свет в преддверии российского председательства в «Большой восьмерке» — первого в истории этого «клуба мировых лидеров». Монография — первое в России развернутое исследование проблем «семерки/восьмерки» за 30 лет ее существования — опубликована в дни, когда в нашем политико-академическом мире все острее ощущается потребность в осмыслении роли, функций и степени эффективности имеющихся у международного сообщества механизмов регулирования глобализационных процессов, в обобщении почти десятилетнего опыта российского участия в «клубе» и, наконец, в оценке направлений его будущего развития.

Написанная «включенным наблюдателем» — дипломатом, который участвовал в подготовке целого ряда саммитов *G8* и являлся российским

су-шерпой (заместитель шерпы, то есть личного представителя главы государства/правительства на встречах лидеров стран-членов) по внешнеполитическим вопросам, эта книга представляет собой академический анализ практика.

Автор называет «восьмерку» уникальным институтом современной мировой политики (с. 8). *G8* — это форум личностей, а не правительств и национальных дипломатических служб; инструмент доверительного обмена мнениями не только в сфере международных отношений, но и по многим деликатным вопросам внутренней жизни стран-участниц; средство как согласования долгосрочных подходов, так и поиска решений при возникновении очагов напряженности в мировой политике и экономике. В составе «клуба» — четыре из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН, почти все (за исключением КНР) — официально признанные ядерные державы. Доля «восьмерки» в общемировом ВВП и международной торговле в 2003 году составляла чуть менее 50 %. Члены

«клуба» обладают в совокупности правом решающего голоса в Международном валютном фонде, Международном банке реконструкции и развития, Европейском банке реконструкции и развития, Парижском клубе стран-кредиторов.

Уникальна и трансформация, выпавшая на долю «клуба» за последние 15 лет. «Семерка», во многом рожденная для координации действий Запада против Советского Союза в годы холодной войны, открыла двери для России — государства, являющегося правопреемником СССР.

Автор приходит к выводу о том, что «основной функцией “клуба” является совместное регулирование ряда ключевых процессов в международной политике, в финансово-экономической сфере, а также в сфере глобальных и транснациональных проблем экологического, социального и гуманитарного характера» (с. 290). При этом стремление стран — членов «восьмерки» коллективно решать данные задачи не означает ни наличия у них претензий на роль «мировой директории», ни существования в самом «клубе» единства взглядов и жесткой дисциплины. Да и материальные ресурсы, способные в обозримом будущем сделать «Группу восьми» органом глобального управления, у нее отсутствуют. Речь идет о регулировании именно отдельных (а отнюдь не всех) процессов в международной и отчасти внутриоб-

щественной жизни, а не об управлении ими.

Если «семерка» занималась «пожаротушением» в сфере мировых финансов и энергетики, то «восьмерка» время от времени подключается к урегулированию и отдельных международно-политических разногласий (с. 291–292). Прошедший после косовского кризиса саммит-1999 в Кёльне привел к примирению между Россией и Западом; встреча в Эвиане в 2003 году — после нападения США на Ирак — способствовала нормализации отношений между «лагерем войны» и «лагерем мира».

В то же время автор отмечает, что не стоит уповать на усиление роли G8 в решении вопросов международной безопасности. Вторжение «Группы восьми» в традиционную сферу компетенции Совета безопасности повредит и ей самой, и ООН. Впервые, попытки «клуба» диктовать свои условия, скажем, участникам региональных конфликтов провоцируют закономерные вопросы о его легитимности. С другой стороны, превращение «Большой восьмерки» в дублера СБ ООН способно расшатать авторитет последнего и породить в нем новые трения.

По мнению Лукова, «восьмерка» может быть отнесена к международным группам интересов глобального характера, поскольку, «не претендуя на роль официально признанного института управления [международной]

системой, члены «клуба» своими коллективными решениями стремятся воздействовать на широкий круг международных организаций, а также на отдельные правительства» (с. 293).

Автор довольно дипломатично (видимо, в силу своего статуса) указывает на ряд застарелых изъянов, характерных для «Группы восьми». Так, встречам лидеров стран — членов «клуба» все в большей степени свойственна тематическая стагнация. Из года в год обсуждаются одни и те же темы (например, монотонная и явно идущая по кругу дискуссия о помощи Африке). А вот вдумчивый диалог о собственных экономических проблемах не ведется.

Запаздывает реакция на новые вызовы. Проблему глобальной энергобезопасности необходимо было обсудить на уровне мировых лидеров еще три-четыре года назад, не дожидаясь ее перехода в критическую фазу. Давно следовало серьезно рассмотреть выдвинутое на Лионском саммите-1996 российское предложение о создании «восьмеркой» системы мониторинга и прогнозирования землетрясений и цунами.

Притчей во языцех стала низкая исполнительская дисциплина правительств стран-членов, которую те демонстрируют при реализации решений саммитов. Много говорится и о невысокой эффективности «клуба». Эти недостатки Луков объясняет тем, что, занимаясь социальными, корпоративными, экологическими пробле-

мами, G8 вторгается в сферы, в которых действуют другие, не менее мощные акторы: бизнес, неправительственные организации, правительства почти 200 стран со своими интересами. Однако, если «восьмерка» откажется от обсуждения этих тем, она останется на обочине международной дискуссии по глобальным проблемам.

Кроме того, снижается роль «клуба» в мировой экономике. Если 30 лет назад решения «семерки» действительно определяли судьбу международных торговых переговоров (как это было на Боннском саммите в 1978 году), то сейчас компромиссные решения принимаются в ВТО с неизменным участием двух десятков мировых торговых держав.

Трудности, с которыми «клуб» сталкивается на финансово-экономическом фронте, обусловлены также тем, что среди его стран-членов уже давно нет консенсуса по ключевым вопросам валютно-финансовой и макроэкономической политики. Углубляться в экзистенциальные вопросы западной экономики на саммитах нынче не принято. Впрочем, участников встреч можно понять: неоконсерваторам и неолибералам друг друга не переспорить, а широкое освещение в СМИ разногласий на высшем уровне только навредит делу.

Нельзя сказать, чтобы G8 не реагировала на эти проблемы. В монографии довольно обстоятельно показано, как «восьмерка» адаптируется

и к меняющемуся миру, и к требованиям внутреннего развития самих стран-членов. Так, диалог «восьмерки» с другими ключевыми игроками мировой экономики приобрел постоянный характер. Прорывным в этом плане стал Эвиан, куда впервые были приглашены лидеры Китая, Индии, Бразилии (наряду с руководителями большого числа других развивающихся стран). Иницировав на саммите в Кананаскисе (2002) план нового партнерства для развития Африки, «Группа восьми» причислила беднейшие страны мира, в первую очередь африканские, к своим привилегированным партнерам. Череда корпоративных скандалов в США и Европе подтолкнула к развертыванию диалога с деловым миром по столь щекотливым темам, как качество корпоративного управления, социальная ответственность бизнеса, сотрудничество между государством и частным сектором.

Одно из несомненных достоинств книги Лукова — подробное описание этапов интеграции в «Группу восьми» России. Впервые в научный оборот введены дипломатические материалы, раскрывающие цели и конкретные позиции России в ее отношениях с «семеркой» в 1992–1996 годах и на саммитах *G8*.

В книге оспаривается точка зрения западных исследователей, для которых принятие в «Группу восьми» на-

шей страны — это что-то вроде допуска постнаполеоновской Франции в «европейский концерт», средство контроля и перевоспитания бывшего оппонента. Автор делает вывод о постепенном расширении базы долгосрочных общих интересов западных стран и России. Укрепление экономики нашей страны, несомненно, делает российский полюс «клуба» все более дееспособным. А значит, с нами будут больше считаться при принятии макроэкономических решений.

Для практиков особенно полезными окажутся главы книги, посвященные методам работы «клуба». Интересны политико-дипломатические портреты стран-участниц, высвечивающие специфику их национальных подходов к *G8*.

Анализируя эволюцию и деятельность «Группы восьми», монография Вадима Лукова фактически открывает новое для российской науки направление исследований. Следует приветствовать инициативу Дипломатической академии МИД России, издавшей эту работу и развернувшей подготовку кадров для обеспечения российского председательства в «клубе». В конце концов, рост мастерства отечественной дипломатии — важнейшее условие выполнения такой общенациональной задачи, как повышение конкурентоспособности России на международной арене.

Эпопея перелома

Анатолий Черняев

В.Л. Шейнис. «Взлет и падение парламента»: Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 1 (704 с.); т. 2 (770 с.)

Двухтомник талантливого политика, ученого и публициста Виктора Шейниса «Взлет и падение парламента» адресован тем, кто хочет знать и понять, что произошло с нашей страной в конце 1980-х — начале 1990-х годов. Монография предлагает богатейший материал для раздумий, сомнений, споров и переживаний. Она представляет собой и незаменимый источник исторической информации, и высококлассное исследование, и поучительное, глубокомысленное, мастерски написанное произведение политической литературы.

Оригинальная композиция придает исследованию дополнительную емкость: академический текст перемежается воспоминаниями автора, его собственными статьями и пуб-

личными выступлениями, выдержками из дневника и личной переписки, записью бесед и интервью с самыми разными людьми. Благодаря этому история предстает живой и необычайно интересной — со всеми ее противоречиями и перипетиями, надеждами и разочарованиями, прорывами и провалами.

Тема, которой посвящен двухтомник, чрезвычайно актуальна и важна для России. Именно парламентаризм обеспечивает демократизацию общества и открывает пути для развития современного государства (это положение в очередной раз подтверждается основательным исследованием Шейниса).

Перед нами страна на переломе (1985–1993), происходившем, как и все предыдущие, по принципу «до основания, а затем...». И точно так же, как и во все предшествующие годы, в этот период действовал закон «повторяемости русской истории», о которой писал еще Василий

А.С. Черняев — помощник Генерального секретаря ЦК КПСС, впоследствии помощник президента СССР по международным делам (1986–1991).

Ключевский. Речь идет о законе, в полной мере касающийся и эволюции российского парламентаризма.

Эпоха перелома, включая множество сопутствующих ей событий, рассмотрена в различных ее аспектах. Но для меня как непосредственного очевидца событий особый интерес представляет та часть монографии, в которой речь идет о горбачёвской перестройке. С большинством рассуждений Шейниса, его аргументов и выводов по конкретным вопросам я согласен. Однако некоторые утверждения и фразы Виктора Леонидовича, человека близкого мне по духу и во многом — по политическим взглядам, тем не менее, вызывают удивление. Например, такая его оценка советской эпохи, как «исторический провал [продолжительностью] в 70 лет», — это, несомненно, либо дань конъюнктуре, либо проявление предубеждений, которые неуместны в серьезном историческом исследовании и противопоказаны ученому. Декларация о государственном суверенитете РСФСР трактуется автором как инструмент, позволивший «пересилить партийно-государственные структуры в масштабе СССР» (т. 1, с. 23). Полагаю, что если это и так, то лишь отчасти. Историческое значение знаменитой Декларации в том, что она положила начало процессу разрушения и в конечном счете вылилась в неблагоприятную акцию по

уничтожению союзного государства, приведшую к чрезвычайным и трагическим последствиям.

Шейнис, увлекаемый «парламентской» логикой событий, безусловно, важной для раскрытия темы, невольно нарушает баланс в определении движущих сил реального процесса. Складывается впечатление, что перемены происходили под давлением извне — со стороны «масс», над которыми надстраивались организованные формы нарастающей оппозиции, некие безличные структуры, обозначаемые автором как «реформаторская часть», «реформаторы у власти» или просто «руководство». Я, как бывший помощник Михаила Горбачёва по международным вопросам и верный его соратник, непосредственно наблюдавший за деятельностью руководителя страны и знавший его намерения и «потаенные» мысли, никак не могу согласиться с таким изображением хода перестройки. (Кстати, автор довольно нелестно отзывается об этой моей роли, хотя Эдуард Шеварднадзе, на которого Шейнис также ссылается, рассматривает нашу совместную с Горбачёвым работу как весьма доброе сотрудничество.) На самом деле все шло сверху вниз, от Горбачёва лично. Он первым прибег к такому мощному средству, как гласность, для того чтобы разорвать закрепощавшие общество узы, явился инициатором всех главных, стимулиру-

ющих движение вперед перемен.

Конечно, на определенном этапе «дарованная» им свобода, воспринятая как вседозволенность, «обогнала» его самого. Проводимая Горбачевым внутренняя политика приобрела пассивный характер, скорее имело место простое реагирование на события и действия других. Но это не отменяет того факта, что первые четыре года — пока не начался процесс разрушения — движущей силой этой политики и ее формирующим началом был не кто иной, как Горбачев.

Анализируя ход событий, Виктор Шейнис описывает тактическую и стратегическую линию Михаила Горбачева со всеми ее зигзагами, ставит «плюсы» и «минусы» его конкретным действиям, его (неизбежно!) маневрированию и т. п. Должен, однако, заметить, что данная автором интерпретация зачастую не учитывает ни реальную связь событий, ни мотивы принимавшихся по инициативе Горбачёва решений. Думаю, непонимание Шейнисом истинной роли первого и последнего советского президента, скорее всего, обусловлено вполне объяснимым отсутствием полной информации о

«кухне» горбачёвской политики.

Факт тот, что, не будь Горбачёва, не было бы и перестройки, какими «железными» ни были бы объективные законы истории.

Шейнис аргументированно показывает, что система власти Советов потеряла свою эффективность и не могла в перспективе работать на демократию. Но и Горбачев понимал это с самого начала, даже вновь провозглашая лозунг «Вся власть Советам!». Тем не менее если бы в 1986—1988 годах он попытался в одночасье водворить в Кремль «британский парламент», то уже на другой день оказался бы «пенсионером союзного значения».

Сейчас многие (в том числе и из среды бывших сотрудников Горбачёва) с невероятной легкостью утверждают, что они, дескать, все знали наперед и действовали бы на месте руководителя по-другому. Я ни в коем случае не отношу автора к разряду таких людей. Его книга представляет собой крупнейшее явление в политической науке. Для демонстрации самостоятельности своего мышления Виктору Шейнису нет нужды прибегать к такому «приему».

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Современная **ЕВРОПА**

ЖУРНАЛ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 2000 г.

ВЫХОДИТ ЧЕТЫРЕ РАЗА В ГОД

ШЕФ-РЕДАКТОР

академик Н. П. ШМЕЛЕВ

**ДЛЯ ТЕХ, КТО ХОЧЕТ ЗНАТЬ,
КАК И ЧЕМ ЖИВУТ СЕГОДНЯ
СТРАНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО КОНТИНЕНТА**

Широкий круг российских и зарубежных авторов:
государственных и политических деятелей, видных ученых,
дипломатов, военных экспертов, журналистов



становление новой, интегрированной Европы
•
проблемы экономики, политики, безопасности, науки,
культуры и искусства, религиозной жизни
•
европейский опыт развития гражданского правового общества,
создания социальных и духовных условий жизни,
достойных человека
•
Россия и Европейский Союз
•
научная жизнь – разнообразие мнений, дискуссии
•
документы
•
рецензии

ПОДПИСКА

по каталогу «Роспечать», индекс 79701,
по объединенному каталогу «Пресса России», индекс 14492,
по каталогу для библиотек, индекс Б902 и непосредственно в редакции.

ЗАРУБЕЖНАЯ ПОДПИСКА

каталог ЗАО «МК-Периодика»



телефон редакции (095) 292 2720 • факс (095) 200 4298 • E-mail: sov_europe@mail.ru

Отечественные записки

ЖИВАЯ ЭНЦИКЛОПЕДИЯ
РОССИЙСКОЙ
ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ

Пополняется каждые два месяца

Подписной индекс 43785

www.strana-oz.ru



РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- КАРАГАНОВ**
Сергей Александрович
(председатель) д. и. н., председатель президиума Совета по внешней и оборонной политике, заместитель директора Института Европы РАН
- АРБАТОВ**
Алексей Георгиевич член-корреспондент РАН, заведующий Центром международной безопасности ИМЭМО РАН
- АХТИСААРИ Мартти** президент Финляндии в 1994–2000 гг.
- БЕЛОУСОВ Лев Сергеевич**
(заместитель председателя) д. и. н., профессор исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова
- БЕРГСТЕН Фред** доктор экономики, директор Института международной экономики (Вашингтон, США)
- БИЛЬДТ Карл** член Наблюдательного совета корпорации *RAND*, премьер-министр Швеции в 1991–1994 гг.
- ГРИГОРЬЕВ**
Владимир Викторович
(в личном качестве) советник руководителя Федерального агентства РФ по печати и массовым коммуникациям
- ЖУКОВ**
Александр Дмитриевич
(в личном качестве) заместитель председателя Правительства РФ
- ЗВЕРЕВ**
Сергей Александрович президент ЗАО «Компания развития общественных связей»
- ИВАНОВ Игорь Сергеевич**
(в личном качестве) к. и. н., секретарь Совета безопасности РФ
- ИНОЗЕМЦЕВ**
Владислав Леонидович д. э. н., научный руководитель Центра исследований постиндустриального общества, председатель научно-консультативного совета журнала «Россия в глобальной политике», главный редактор журнала «Свободная мысль–XXI»
- КАЙЗЕР Карл** профессор, приглашенный исследователь, Гарвардский университет
- КОЖОКИН**
Михаил Михайлович к. и. н., заместитель президента — председателя правления ЗАО «Внешторгбанк. Розничные услуги»
- КОКОШИН**
Андрей Афанасьевич член-корреспондент РАН, председатель Комитета Государственной думы РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками, директор Института проблем международной безопасности РАН
- КОЛЬ Гельмут** канцлер ФРГ в 1982–1998 гг.
- КОМИССАР**
Михаил Витальевич генеральный директор ЗАО «Интерфакс»
- КОПЬЕВ**
Вячеслав Всеволодович к. ю. н., заместитель председателя Совета директоров АФК «Система»
- КУЗЬМИНОВ**
Ярослав Иванович к. э. н., доцент, ректор Государственного университета — Высшей школы экономики
- ЛАВРОВ Сергей Викторович**
(в личном качестве) министр иностранных дел РФ

ЛИВШИЦ Александр Яковлевич	д. э. н., профессор, заместитель генерального директора ОАО «Русский алюминий»
ЛУКИН Владимир Петрович	д. и. н., профессор, Уполномоченный по правам человека в РФ, Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ
ЛУКЪЯНОВ Федор Александрович	главный редактор журнала «Россия в глобальной политике»
МАУ Владимир Александрович	д. э. н., профессор, ректор Академии народного хозяйства при Правительстве РФ
МОНБРИАЛЬ Тьерри де	президент Института (Академии наук) Франции, директор Французского института международных отношений
НИКОНОВ Вячеслав Алексеевич (заместитель председателя)	д. и. н., президент фонда «Политика»
ОВЧИНСКИЙ Владимир Семенович	д. ю. н., советник председателя Конституционного Суда РФ, генерал-майор милиции в отставке
ПОЗНЕР Владимир Владимирович	президент Российской телевизионной академии, автор и ведущий телепрограммы «Времена»
ПРИМАКОВ Евгений Максимович	академик РАН, президент Торгово-промышленной палаты, премьер-министр РФ в 1998–1999 гг.
ПРИХОДЬКО Сергей Эдуардович (в личном качестве)	помощник Президента РФ
РЫЖКОВ Владимир Александрович	к. и. н., депутат Государственной думы РФ
ТЕЛЬЧИК Хорст	председатель <i>Teltschik Associates</i> , руководитель управления внешней политики ведомства канцлера ФРГ в 1982–1998 гг.
ТОРКУНОВ Анатолий Васильевич	д. п. н., профессор, ректор Московского государственного института международных отношений (У) МИД РФ, Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ
УОЛЛЕС Уильям, лорд	профессор Лондонской школы экономики
ХАКАМАДА Ирина Муцуовна	к. э. н., доцент, сопредседатель «Комитета-2008»
ХОУГ Джеймс	главный редактор журнала <i>Foreign Affairs</i>
ШМЕЛЁВ Николай Петрович	академик РАН, директор Института Европы РАН
ЭЛЛИСОН Грэм	профессор Гарвардского университета, директор Белферского центра, бывший заместитель министра обороны США
ЮРГЕНС Игорь Юрьевич	к. э. н., первый вице-президент, руководитель направления по работе с государственными и правительственными организациями группы «Ренессанс Капитал», вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей)
ЯСТРЖЕМБСКИЙ Сергей Владимирович (в личном качестве)	к. и. н., помощник Президента РФ, Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ, специальный представитель Президента РФ по вопросам развития отношений с Европейским Союзом

НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ

АДАМИШИН Анатолий Леонидович	к. и. н., Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ
БУТОРИНА Ольга Витальевна	д. э. н., завкафедрой европейской интеграции МГИМО(У) МИД РФ
ГРИГОРЬЕВ Леонид Маркович	к. э. н., ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН, президент Ассоциации независимых центров экономического анализа
ЛОМАНОВ Александр Владимирович	д. и. н., ведущий научный сотрудник ИДВ РАН
МИРСКИЙ Георгий Ильич	д. и. н., профессор, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН
ШКУНДИН Марк Зусьевич	к. и. н., ведущий исследователь ИМЭМО РАН
ЭНТИН Владимир Львович	к. ю. н., доцент МГУ, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, адвокат, директор Центра правовой защиты интеллектуальной собственности

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

ПОТАНИН Владимир Олегович (председатель)	президент холдинговой компании «Интеррос»
ВАЙНШТОК Семен Михайлович	президент компании ОАО «АК «Транснефть», академик Академии горных наук
ВАРДАНЯН Рубен Карленович	президент группы компаний «Тройка-Диалог»
ВЕКСЕЛЬБЕРГ Виктор Феликсович	президент ОАО «СУАЛ-Холдинг»
ГЕНЕРАЛОВ Сергей Владимирович	председатель совета директоров Ассоциации по защите прав инвесторов
ЕВТУШЕНКОВ Владимир Петрович	к. э. н., академик Российской инженерной академии, академик Международной академии связи, заслуженный деятель науки РФ, председатель совета директоров АФК «Система»
КУЗЫК Борис Николаевич	член-корреспондент РАН, профессор, заслуженный деятель науки РФ, генеральный директор холдинговой промышленной компании «Новые программы и концепции», президент Института экономических стратегий
КУЗЯЕВ Андрей Равелевич	президент «ЛУКОЙЛ Оверсиз Холдинг Лтд.»
ОКУЛОВ Валерий Михайлович	генеральный директор ОАО «Аэрофлот», член совета ГСГА, член совета управляющих ИАТА, член совета директоров ОАО «Аэрофлот»
ЦВЕТКОВ Николай Александрович	к. э. н., президент ФК «Уралсиб»

Подписка в России, СНГ и странах Балтии по каталогу «Роспечать»,
индексы: 46708, 46709, 46710

Подписка в России и СНГ по каталогу «Пресса России»,
индексы: 15577, 11119, 16497.

Подписка на Украине, по каталогу «KSS», тел. +38(044) 464-0235

РЕДАКЦИОННАЯ ПОДПИСКА НА АНГЛО- И/ИЛИ РУССКОЯЗЫЧНОЕ ИЗДАНИЕ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

- заполните квитанцию и оплатите в любом отделении Сбербанка РФ
- заполните подписной купон и пришлите его вместе с квитанцией об оплате (или ее копией) по факсу: (095) 937-7611, по E-mail: subscribe@globalaffairs.ru или письмом по адресу:

АНО РИД «Глобус» 103873, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3 «В»

Цена одного номера получение в редакции – **180 руб.**

(русскоязычное издание): с доставкой (заказным письмом) – **230 руб.**

Цена одного номера получение в редакции – **250 руб.**

(англоязычное издание): с доставкой (заказным письмом) – **300 руб.**

Цены даны с учетом НДС.

АБОНЕМЕНТ на газету журнал		<input type="text"/> индекс издания												
Россия в глобальной политике (наименование издания)		Количество комплектов												
на 2006 год по месяцам														
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
Куда	<input type="text"/>													
	Почтовый индекс		(адрес)											
Кому	<input type="text"/>													
	(фамилия, инициалы)													
ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА														
ПВ	место	литер	Россия в глобальной политике (наименование издания)											
			на газету журнал											
			индекс издания											
			Россия в глобальной политике (наименование издания)											
			Стоимость подписки		_____ руб. _____ коп.		Количество комплектов							
					_____ руб. _____ коп.									
			на 2006 год по месяцам											
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Куда	<input type="text"/>													
	Почтовый индекс			(адрес)										
Кому	<input type="text"/>													
	(фамилия, инициалы)													

В Москве журнал можно приобрести в магазинах:

«РОССПЭН»

- «Книжная лавка историка» ул. Б. Дмитровка, 15 (тел.: 200-5007)
- «Книжная лавка обществоведа» Нахимовский пр-т, 51/21 (тел.: 332-4725)
- «Книжный киоск РОССПЭН» ул. Дм. Ульянова, 19 (тел.: 126-9418)
- «Ad Marginem» 1-й Новокузнецкий пер., 5/7 (тел.: 951-9360)
- «Политическая книга» ул. М. Дмитровка, 3/10 (тел.: 200-3694)
- В киосках «МН-Пресс»
- 1-й подъезд **Российской Государственной Библиотеки**
- В киоске «**Деловые люди**» 1-ая Тверская-Ямская ул., 1
- В киосках **МГУ, МГИМО (У), РУДН, МИРЭА**
- **Клуб «Проект О.Г.И»** Потаповский пер., 8/12, стр.2 (тел.: 927-5609)

В Санкт-Петербурге:

- «Летний сад», Большой пр. П.С., 82 (тел.: (812) 232-2104)
- «Русское богатство» (магазин при РХГИ)
Наб. Р. Фонтанка, 15 (тел.: (812) 310-5036)
- «Книжный магазин» Лесной пр., 8 (тел.: (812) 541-8639)

Интернет-магазин: www.setbook.ru

Все ранее вышедшие номера журнала можно заказать в редакции для получения по почте наложенным платежом, связавшись с нами по телефону 937-7611 или по e-mail: subscribe@globalaffairs.ru

ПОДПИСКА НА АНГЛО- И/ИЛИ РУССКОЯЗЫЧНОЕ ИЗДАНИЕ ЗА РУБЕЖОМ

■ Через ЗАО «МК-Периодика»
или фирмы-партнеры ЗАО «МК-Периодика»
Подписной индекс в каталоге «МК-Периодика»: **10877**

ЗАО «МК-Периодика»
129110, Москва, ул. Гиляровского, 39
Тел.: (095) 681-9137, 681-9763
Факс: (095) 681-3798
E-mail: info@periodicals.ru <http://www.periodicals.ru>

■ Через фирму **East View Publications**

Подписной индекс в каталоге — для русскоязычного издания: **14216**
для англоязычного издания: **14464**

East View Publications
3020 Harbor Lane N.
Minneapolis, MN 55447, USA
Tel: 1-763-550-0961
Fax: 1-763-559-2931
E-mail: eastview@eastview.com
<http://www.eastview.com>

ПОДПИСНОЙ КУПОН для физических лиц

ПОДПИСНОЙ КУПОН

Ф.И.О. получателя (полностью) _____

Период подписки: I полугодие январь - февраль март - апрель май - июнь

II полугодие июль - август сентябрь - октябрь ноябрь - декабрь

Форма доставки получение в редакции
нужное подчеркнуть заказным письмом

Почтовый адрес (с индексом) _____

Телефоны (код) _____

E-mail _____

Идентификационный номер (ИНН) _____

Количество экземпляров _____

Внимание!

Не забудьте указать в подписном купоне точный почтовый индекс, адрес, по которому вы хотите получать журнал, и ваш номер телефона (для оперативной связи).

Извещение

Форма № **пд-4**

АНО «Редакционно-издательский дом «Глобус»

(наименование получателя платежа)

ИНН 7703345932

(ИНН получателя платежа)

№ Р/сч. № 40703810400001000317

(номер счета получателя платежа)

ОАО «Вербанк» г. Москва

(наименование банка и банковские реквизиты)

К/сч. № 30101810000000000124

БИК 044585124

Подписка на журнал "Россия в глобальной политике"

(наименование платежа)

Сумма платежа _____ руб. _____ коп.

Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп.

Итого _____ руб. _____ коп.

Кассир

Квитанция

Форма № **пд-4**

АНО «Редакционно-издательский дом «Глобус»

(наименование получателя платежа)

ИНН 7703345932

(ИНН получателя платежа)

№ Р/сч. № 40703810400001000317

(номер счета получателя платежа)

ОАО «Вербанк» г. Москва

(наименование банка и банковские реквизиты)

К/сч. № 30101810000000000124

БИК 044585124

Подписка на журнал "Россия в глобальной политике"

(наименование платежа)

Сумма платежа _____ руб. _____ коп.

Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп.

Итого _____ руб. _____ коп.

Кассир

ПОДПИСНОЙ КУПОН для юридических лиц

ПОДПИСНОЙ КУПОН

Наименование организации _____

Период подписки: I полугодие январь - февраль март - апрель май - июнь

II полугодие июль - август сентябрь - октябрь ноябрь - декабрь

Форма доставки **получение в редакции**
заказным письмом

Юридический адрес _____

Почтовый адрес (с индексом) _____

Телефоны (код) _____ Факс (код) _____

E-mail _____

P/c _____

Идентификационный номер (ИНН) _____

Количество экземпляров _____

Ответственное лицо (Ф.И.О.) _____

Внимание!

Не забудьте указать в подписном купоне точный почтовый индекс, адрес, по которому вы хотите получать журнал, и ваш номер телефона (для оперативной связи).

С условиями приема указанной в платежном документе суммы, в т.ч. с суммой взимаемой платы за услуги банка, ознакомлен и согласен

" " 20 г. _____
(подпись плательщика)

Информация о плательщике

(Ф.И.О., адрес плательщика)

(ИНН)

№ _____

(номер лицевого счета (код) плательщика)

С условиями приема указанной в платежном документе суммы, в т.ч. с суммой взимаемой платы за услуги банка, ознакомлен и согласен

" " 20 г. _____
(подпись плательщика)

Информация о плательщике

(Ф.И.О., адрес плательщика)

(ИНН)

№ _____

(номер лицевого счета (код) плательщика)