



РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Т. 4 · № 6 · НОЯБРЬ — ДЕКАБРЬ · 2006

Содержание

2006 год: непростая энергетика *Фёдор Лукьянов* 5

Меняющаяся реальность

Новый Ближний Восток *Ричард Хаас* 8

Эпоха доминирования США на Ближнем Востоке подошла к концу, в современной истории региона началась новая эра. Отныне политику будут вершить иные игроки и силы, конкурирующие за влияние. Чтобы сохранить возможность воздействовать на ситуацию, Вашингтону придется больше полагаться на дипломатию, чем на военную мощь.

Ветер перемен в Латинской Америке *Владимир Давыдов* 20

В минувшее десятилетие Россия уделяла непростительно мало внимания латиноамериканскому региону и в результате утратила позиции, которые занимал там Советский Союз. Сегодня континент бурно развивается, пытаясь обрести собственную идентичность в мировой политике. Для Москвы это открывает неплохие возможности.

Спецслужбы, полиция и права человека *Валерий Зорькин* 30

В условиях новых вызовов и угроз недопустимо идти на компромисс в том, что касается соблюдения спецслужбами и полицией прав человека. В противном случае мы позволим преступникам и террористам одержать моральную и идеологическую победу, добиться которой они сами не в состоянии.

«Большая восьмерка»: табель успеваемости *Марина Ларионова* 37

Итоги Санкт-Петербургского саммита «Группы восьми» удостоились высокой похвалы участников и наблюдателей. Однако выполнение принятых на этом форуме решений — фактор даже более важный, чем успех всего мероприятия. Над методикой, позволяющей оценивать эффективность работы самого престижного «клуба мира», российские ученые работают теперь наравне со своими западными коллегами.

Власть недр

- Мировая энергетика: взгляд на десять лет вперед** 48
Тенденции развития отечественного топливно-энергетического комплекса не позволяют говорить о том, что в ближайшее десятилетие России удастся укрепить свои позиции на мировом энергетическом рынке. Тем более маловероятно, что ресурсный потенциал обеспечит значительные политические дивиденды.
- Энергобезопасность как всеобщее благо** *Жак Сапир* 66
Торговые стратегии, направленные на стимулирование свободной торговли, открытие и либерализацию энергетических рынков, с одной стороны, и стратегия обеспечения энергетической безопасности — с другой, вступают между собой в противоречие. Это следует признать, иначе политика, нацеленная на обеспечение режима энергетической безопасности, потерпит крах.
- Россия и ЕС: диалог на разных языках** *Татьяна Романова* 79
Взгляды России и Европейского союза на то, как должно строиться их энергетическое взаимодействие, по-прежнему принципиально различаются. Это означает, что в ближайшем будущем неизбежны серьезные трения в данной сфере. А начинающийся переговорный процесс по выработке нового соглашения будет чрезвычайно сложен.
- Поймать журавля в темной комнате** *Владимир Милов* 93
Популярная ныне идея о расширении энергетического взаимодействия с Китаем и Индией — предложение вполне здоровое. Но при этом надо отдавать себе отчет в том, что такое сотрудничество ограничено целым рядом объективных факторов. А главное — диверсификацию рынка сбыта нельзя превращать в геополитический инструмент.

15 лет без СССР

- Вирази переходного периода**
Леонид Григорьев, Марсель Салихов 102
За пятнадцать лет независимости страны, возникшие на месте СССР, добились различных результатов. Отчасти это было связано с неординарными стартовыми условиями, однако решающую роль играло поведение национальных элит. Именно на них лежит ответственность за сегодняшнее состояние бывших союзных республик.
- Приватизация глазами россиян** *Вилен Иванов* 120
Возникновение эффективной экономики, основанной на частной собственности, стало, наверное, самым значительным и наиболее позитивным достижением России со времени распада Советского Союза. Однако в глазах населения легитимность итогов приватизации по-прежнему неочевидна.
- Аудит российской внешней политики** *Иван Сафранчук* 131
Определить, в какую сумму обходится России ее внешняя политика, крайне сложно. Курс на международной арене складывается из самых разнообразных процессов и факторов, а многие статьи федерального бюджета либо неконкретны, либо засекречены. Однако реальная оценка внешнеполитических расходов весьма важна, поскольку заставляет задуматься об эффективности проводимой линии.

Обновленная Европа

- Парадокс евразийского роста *Андерс Ослунд* 142
 В 1990-е годы экономический рост и демократия в переходных странах были неразрывно связаны между собой, но после 1998-го мы являемся свидетелями прямо противоположной картины. В экономическом отношении, если сравнивать с демократическими государствами Центральной Европы, быстрее росли преимущественно авторитарные страны СНГ.
- Опасности и возможности в Восточной Европе *Стивен Ларраби* 154
 Появление в Восточной Европе националистических и популистских сил вкупе с подъемом России способно свести на нет усилия по продолжению европейской интеграции, ослабить НАТО, подорвать стабильность на континенте и повредить интересам США. Вашингтону следует принять меры для того, чтобы новые политические реалии в регионе не нанесли ущерб европейскому проекту, ибо сильный и сплоченный ЕС выгоден всем.
- «Плеяды» присоединяются к «звездам» *Тоомас Хендрик Ильвес* 170
 Проамериканская позиция стран, недавно вступивших в Евросоюз, обусловлена их историческим опытом, а также тем, что Вашингтон с большим пониманием относится к нынешним опасениям «новичков». Сегодня, однако, государства Центральной и Восточной Европы должны делать все, чтобы добиться европейского единства.
- Обходя исторические запятыя *Илиян Василев* 181
 Среди российской общественности бытует стереотип, согласно которому после распада «социалистического лагеря» страны Центральной и Восточной Европы якобы внезапно и эгоистично отвернулись от России. На самом деле тогдашнее российское руководство сыграло в демонтаже системы торговых связей соизмеримую, а возможно, и более весомую роль.

Рецензии и отклики

- Правда и ложь о структурной милитаризации *Стивен Роузфилд* 192
- Прагматический выбор *Мариус Валь, Фабрицио Тассинари* 195
- Ближневосточные головоломки *Александр Аксёнок* 202

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ
СОВЕТ

*Председатель
попечительского совета*
ПОТАНИН В.О.
«Интеррос»

ВАЙНШТОК С.М.
ОАО «АК «Транснефть»»

ВАРДАНИЯ 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 «Аэрофлот»

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 № 2977.
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)

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)

ЮРГЕНС И.Ю.

ЯСТРЖЕМБСКИЙ С.В.
(в личном качестве)

НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ

АДАМИШИН А.Л.
БУТОРИНА О.В.
ВИШНЕВСКИЙ А.Г.

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».
- 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

Ответственный редактор
Александр Кузьяков

*Заведомо
переводной литературы*
Любовь Рыклина

*Референт председателя
редакционного совета*
Елена Блинная

Ответственный секретарь
Елена Никитина

Автор макета
Константин Радченко

Верстка
Наталья Заблочките

Проверка и корректура
Арнольд Кун

Интернет-редактор
Павел Житнюк
pavel@globalaffairs.ru

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

Англоязычное издание
Russia in Global Affairs

Редактор
Ринат Якубов

Стилист
Роберт Бридж

Корректор
Людмила Купченко

Иллюстрации
Александр Бобосов

2006 год: непростая энергетика

Фёдор Лукьянов, главный редактор

В уходящем году Россия впервые председательствовала в «Группе восьми» — клубе самых могущественных государств мира. По общему мнению, Санкт-Петербургский саммит был очень успешным — и по качеству организации мероприятия, и по охвату тем, и по числу принятых решений. О критериях долгосрочной оценки российского председательства пишет **Марина Ларионова**.

Тема энергетической безопасности, заявленная в качестве приоритета российского председательства в «Большой восьмерке», действительно определяла мировую повестку дня. Но отношения России с основными партнерами и клиентами в этой сфере складывались весьма не просто. А конструктивная атмосфера, царившая на встрече в верхах, заметно отличалась от напряженности, которой были отмечены другие события и явления.

Год начинался с временного прекращения поставок российского газа в Украину, которое вызвало бурю в Европейском союзе. Далее последовала жесткая полемика между «Газпромом» и его европейскими клиентами относительно принципов энергетического сотрудничества. Евросоюз активизировал политику, добиваясь от Москвы ратификации Дого-

вора к Энергетической хартии, а также приступив к активным поискам альтернативных источников сырья в Центральной Азии и на Каспии. Эта тема станет главной на близящихся переговорах о новом соглашении между Россией и ЕС. Наконец, требование Москвы, чтобы Минск отныне платил за газ полную цену, вызвало к концу года обострение отношений России с ее ближайшим союзником.

В то же время очередной кризис на Ближнем Востоке (в Ливане), катастрофическая ситуация в Ираке и продолжение противостояния с Ираном из-за его ядерной программы раз за разом напоминали, сколь взрывоопасен глобальный «сырьевой резервуар».

О принципиальных энергетических разногласиях между Россией и Европейским союзом пишет **Татьяна Романова**, которая предвидит серьезные трудности в процессе согласования интересов. **Жак Сапир** призывает комплексно осмыслить понятие «энергетическая безопасность», которую, по его убеждению, не обеспечить только посредством либерализации рынков. О том, сможет ли Россия утвердиться в статусе великой державы, опираясь исключительно на свой ресурсный потенциал, рассужда-

ют авторы доклада о перспективах мировой энергетики до 2017 года. Их выводы скорее неутешительны. **Владимир Милов** ставит под сомнение возможность того, что Кремлю удастся существенно диверсифицировать рынки сбыта за счет экспорта сырья в Китай и Индию. А **Ричард Хаас** рисует контуры «нового» Ближнего Востока, и этот образ не сулит ни США, ни остальному миру ничего хорошего.

В истекшем году стала заметной политическая роль стран, недавно вступивших в Евросоюз. Варшава пережила свой «звездный час», заблокировав начало переговоров ЕС с Россией о заключении нового двустороннего соглашения. Активны и страны Балтии, присутствие которых в европейской политике все больше ощущает Москва.

Непростые отношения в треугольнике «новая» Европа – «старая» Европа – Соединенные Штаты, которые неизбежно сказываются и на России, рассматривают **Стивен Ларраби** и **Тоомас Хендрик Ильвес**. О том, как присоединение Болгарии к Европейскому союзу повлияет на ее взаимоотношения с Москвой, размышляет **Илиян Василев**. **Андерс Ослунд** указывает на замедление темпов роста в государствах Центральной и Восточной Европы. Причины трудностей исследователь видит не столько в их политике, сколько в ограничениях, которые накладывает на «новичков» Евросоюз.

Накануне пятнадцатилетия распада СССР **Леонид Григорьев** и **Марсель Салихов** попытались выяснить, чего

добились бывшие союзные республики со времени обретения ими независимости. События, происходившие в постсоветских и даже постсоциалистических странах в 2006 году, подтверждают вывод экспертов: переход к нормальному демократическому обществу с эффективной рыночной экономикой идет везде по-разному, но повсюду – от Киргизии и Грузии до Польши и Венгрии – он далек от завершения.

Вилен Иванов излагает результаты исследования, согласно которому граждане России до сих пор не до конца восприняли главное из изменений посткоммунистической эпохи – возникновение экономики, основанной на частной собственности. **Иван Сафранчук** попытался «поверить алгеброй гармонию» – оценить, во что обходится Российской Федерации ее внешняя политика и можно ли на основе бюджетных ассигнований судить о реальных приоритетах Москвы.

Наконец, еще две темы, приковывавшие к себе пристальное внимание на протяжении всего года. Председатель Конституционного суда РФ **Валерий Зорькин** размышляет о необходимости строго придерживаться принципов законности и соблюдения прав человека в условиях борьбы с терроризмом. К сожалению, об этом приходится напоминать все чаще и чаще. **Владимир Давыдов** рассматривает экономические и политические перспективы Латинской Америки – региона, который все громче заявляет о себе.

Меняющаяся реальность



“ Мечты о новом Ближневосточном регионе, подобном Европе — мирном, процветающем, демократическом, — не сбываются. Гораздо более вероятно возникновение другого Ближнего Востока, который причинит много вреда самому себе, Соединенным Штатам и всему миру ”

Новый Ближний Восток

Ричард Хаас

8

Ветер перемен в Латинской Америке

Владимир Давыдов

20

Спецслужбы, полиция и права человека

Валерий Зорькин

30

«Большая восьмерка»: табель успеваемости

Марина Ларионова

37

НОВЫЙ БЛИЖНИЙ ВОСТОК

Ричард Хаас

КОНЕЦ ЭПОХИ

Минуло два столетия с тех пор, как успех Египетской экспедиции Наполеона знаменовал собой наступление эры современного Ближнего Востока. Прошло более 80 лет после распада Османской империи, полвека после окончания эпохи колониализма и менее двух десятилетий после завершения холодной войны. Закончилась и американская эпоха на Ближнем Востоке, четвертая в новейшей истории региона. Мечты о новом регионе, подобном Европе — мирном, процветающем, демократическом, — не сбываются. Гораздо более вероятно возникновение такого Ближнего Востока, который причинит много вреда самому себе, Соединенным Штатам и всему миру.

Содержание каждого из указанных периодов определяли противоборствующие силы, как внутренние, так и внешние. Менялось лишь их соотношение. Грядущая эпоха на Ближнем Востоке обещает относительно умеренное влияние внешних акторов. Верх возьмут местные силы, и на авансцену выйдут доморожденные радикалы, твердо намеренные изменить статус-кво. Оказать активное воздействие на формирование нового Ближнего Востока извне станет чрезвычайно трудно, но эта задача, наряду с управлением динамично развивающейся Азией, составит главное содержание американской внешней политики на грядущие десятилетия.

Современный Ближний Восток сложился в конце XVIII века. Некоторые историки считают знаковым подписание в 1774 году

Ричард Хаас — президент Совета по международным отношениям (США). Данная статья опубликована в журнале *Foreign Affairs*, № 6 (ноябрь — декабрь) за 2006 год. © 2006 *Council on Foreign Relations, Inc.*

договора, подведшего итог войне между Османской империей и Россией; более убедительны доводы, отдающие приоритет такому событию, как относительно легкое завоевание Наполеоном Египта в 1798-м. Оно показало европейцам, что регион, как зрелое яблоко, готов упасть к ногам победителей, и побудило арабских и мусульманских мыслителей задаться вопросом, на который и сегодня у многих нет ответа: почему их цивилизация так отстала от христианской Европы? Закат Османской империи вкупе с проникновением европейцев породил так называемый «восточный вопрос»: что делать с последствиями османского распада? С тех пор, отвечая на этот вопрос, разные стороны стремились дать ответ, который был бы для них выгодным.

Первая эпоха завершилась Первой мировой войной, исчезновением Османской империи, образованием Турецкой республики и разделом остатков империи в качестве военной добычи между европейскими державами-победительницами. Затем последовал период колониального правления, главными протагонистами которого были Франция и Соединенное Королевство. Вторая эпоха завершилась примерно четыре десятилетия спустя, после очередной мировой войны, обескровившей европейские страны. Параллельно произошел подъем арабского национализма и началось противостояние двух сверхдержав. «Тот, кто правит Ближним Востоком, правит миром; и тот, кто стремится к мировому господству, просто обязан проявлять интерес к Ближнему Востоку», — писал английский историк ливанского происхождения Альберт Хурани, совершенно справедливо полагавший, что Суэцкий кризис 1956 года знаменовал собой конец колониальной эры и начало холодной войны в регионе.

На протяжении холодной войны, как и в предыдущие периоды, главенствующую роль на Ближнем Востоке играли внешние силы. Но соперничество между США и СССР, если учитывать тот характер, который оно приобрело, предоставляло государствам региона значительное пространство для маневра. Кульминационным событием той поры явилась война в октябре 1973-го. Соединенные Штаты и Советский Союз, по существу, привели ее к патовой ситуации, открыв широкое поле деятельности честолюбивой дипломатии, одним из результатов которой стало мирное соглашение между Египтом и Израилем.

Однако было бы ошибкой рассматривать эту третью эпоху как период хорошо управляемого соперничества между великими дер-

жавами. Июньская война 1967 года навсегда изменила баланс сил на Ближнем Востоке. Использование нефти в качестве экономического и политического оружия в 1973-м ясно показало, насколько уязвимы США и международное сообщество перед лицом сокращения поставок и взвинчивая цен на нефть. А неблагоприятная игра в перетягивание каната в период холодной войны создала условия, при которых местные силы на Ближнем Востоке обрели значительную автономию для достижения своих собственных целей. Революция 1979 года в Иране, опрокинувшая один из главных столпов американской политики, продемонстрировала неспособность внешних сил контролировать развитие событий. Арабские страны сопротивлялись попыткам США убедить их присоединиться к антисоветским планам. Оккупация Ливана Израилем в 1982-м породила движение «Хезболла». А ирано-иракская война в течение десятилетия поглощала все ресурсы этих двух стран.

АМЕРИКАНСКАЯ ИДИЛЛИЯ?

Окончание холодной войны и распад Советского Союза знаменовали собой начало четвертой эпохи, которую можно назвать американской, поскольку в этот период США обрели беспрецедентное влияние и свободу действий. Основными вехами эпохи стали: освобождение Кувейта под руководством Вашингтона, долгосрочное размещение американских наземных и военно-воздушных сил на Аравийском полуострове и активные дипломатические усилия по окончательному разрешению арабо-израильского конфликта (кульминацией явилась активная, но в конечном итоге безуспешная попытка администрации Клинтона в Кемп-Дэвиде). Этот период наиболее явственным образом, нежели предыдущие, продемонстрировал сущность того, что ныне называют «старым Ближним Востоком». Облик региона определяли Ирак, вынашивавший агрессивные планы, которым в основном не было суждено осуществиться; Иран, радикальный, но расколотый и относительно слабый; Израиль, самое могущественное государство региона и единственное, обладающее ядерным оружием; колеблющиеся цены на нефть; авторитарные и репрессивные режимы арабских стран; неустойчивое сосуществование Израиля с палестинцами и окружающим арабским миром; в целом ведущая роль Соединенных Штатов.

Эта эпоха закончилась менее чем через два десятилетия в силу воздействия ряда факторов, носивших отчасти структурный, отчас-

ти спонтанный характер. Важнейшими были решение администрации Буша вторгнуться в Ирак в 2003 году, проведение соответствующей операции и последующая оккупация. Одним из тех, кто пал жертвой этой войны, был суннитский Багдад, имевший достаточно сил и оснований уравнивать шиитский Тегеран. Напряженность в отношениях между суннитами и шиитами, которая некоторое время никак не проявлялась, вышла на поверхность в Ираке и распространилась по всему региону.

Террористы заполучили в Ираке собственную базу и принялись разрабатывать новые методы проведения терактов на экспорт. В большей части региона демократия стала ассоциироваться с деградацией общественного порядка и концом главенствующей роли суннитов. Усилились антиамериканские настроения, которые и прежде были значительными. Более того, война, связав огромную часть Вооруженных сил США, способствовала сокращению военного влияния во всем мире. Очередной иронией истории явилось то обстоятельство, что первая иракская война, война по необходимости, знаменовала собой начало американской эпохи на Ближнем Востоке, вторая же иракская война, война по выбору, предопределила ее конец.

Не менее существенны и другие факторы. Один из них – это провал ближневосточного мирного процесса. Вашингтон традиционно обладал уникальной способностью работать и с арабскими странами, и с Израилем. Ее пределы проявились в Кемп-Дэвиде в 2000-м. С этого момента слабость преемников Ясира Арафата, усиление ХАМАС, ставка Израиля на односторонние действия способствовали перемещению Соединенных Штатов на второстепенные позиции в регионе; этот сдвиг подкреплялся нежеланием нынешней администрации Буша вести активную дипломатическую работу.

Еще один фактор, обусловивший окончание американской эпохи, следует искать в неспособности традиционных арабских режимов противостоять влиянию радикального исламизма. В восприятии граждан одни политические лидеры были недостижимы и коррумпированы, другие же – глубоко привержены религии. Оказавшись перед выбором, многие отдали предпочтение последним. Только трагедия 11 сентября 2001 года заставила руководство США прийти к выводу о существовании связи между закрытыми обществами и появлением радикалов. Но реакция американской администрации (часто сводившаяся к настойчивым требованиям проведения местных выборов независимо от внутривнутриполитической обстановки) обеспечи-

ла террористам и их сторонникам больше возможностей, чем прежде, для осуществления своих целей.

Наконец, регион преобразился под влиянием глобализации. Радикалы теперь не испытывают особого недостатка в источниках финансирования, вооружениях, идеях и новобранцах. Появление новых средств информации, прежде всего спутникового телевидения, превратило арабский мир в «региональную деревню» и политизировало его. Многие из того, что показывают — сцены насилия и разрушений в Ираке, жестокое обращение с иракскими и мусульманскими заключенными, страдания людей в секторе Газа, на Западном берегу реки Иордан и теперь в Ливане, — еще больше усилило у многих на Ближнем Востоке неприязнь к Соединенным Штатам. Вследствие этого ближневосточным правительствам все труднее открыто сотрудничать с США и американское влияние ослабло.

ЧТО ВПЕРЕДИ

Контурсы пятой эпохи Ближнего Востока пока только вырисовываются, но они естественным образом вытекают из окончания американской эпохи. Контекст повседневных событий определяет целый ряд факторов.

Первое. Соединенные Штаты и впредь будут оказывать более значительное влияние на Ближний Восток, чем любая другая держава вне этого региона — правда, не такое, как прежде. В этом сказываются растущее воздействие целого ряда внутренних и внешних сил, пределы мощи самих США, а также результаты избранного ими политического курса.

Второе. Соединенным Штатам все больше будет противостоять внешняя политика других, не принадлежащих к данному региону государств. Помощь Ираку со стороны Европейского союза станет незначительной, ЕС, вероятно, также будет настаивать на ином подходе к палестинской проблеме. Китай выдвинет возражения против оказания давления на Иран и будет стремиться обеспечить доступ к поставкам энергии. Россия тоже выступит против введения санкций в отношении Ирана и будет искать случай продемонстрировать свою независимость от США. И Китай, и Россия (а также многие государства Европы) дистанцируются от американских усилий по продвижению политических реформ в недемократических государствах Ближнего Востока.

Третье. Иран превратится в одно из двух самых сильных государств региона. Ошибались те, кто полагал, что Тегеран стоит на пороге серьезных внутренних перемен. Страна обладает огромными богатствами, является самым мощным внешним фактором влияния на Ирак и оказывает значительное воздействие как на ХАМАС, так и на «Хезболлу». Иран – классическая имперская держава, вынашивающая амбициозные планы по изменению облика региона и обладающая потенциалом для их осуществления.

Четвертое. Израиль будет другим мощным государством в регионе и единственной страной с современной экономикой, конкурентоспособной в мировом масштабе. Будучи единственным на Ближнем Востоке обладателем ядерного арсенала, Израиль одновременно оснащен лучшими в регионе обычными вооружениями. Но его ресурсы по-прежнему в значительной степени задействованы в оккупации Западного берега, и ему приходится противостоять на разных фронтах многосторонним угрозам своей безопасности. В стратегическом плане позиции Израиля ослаблены по сравнению с периодом, предшествовавшим летнему кризису в Ливане. Эта ситуация ухудшится (как и положение США) в случае создания Ираном ядерного оружия.

Пятое. Вряд ли что-либо указывает на возможность начать в обозримом будущем жизнеспособный мирный процесс. После спорной операции в Ливане израильское правительство во главе с партией «Кадима» почти наверняка окажется слишком слабым, чтобы обеспечить поддержку внутри страны любому политическому курсу, который будет восприниматься как рискованный или компенсирующий агрессию. Односторонний отказ от применения военной силы дискредитирован, ведь сразу после вывода Израилем войск из Ливана и сектора Газа на страну последовали атаки. У палестинской стороны нет очевидной кандидатуры для ведения переговоров, способной и готовой к компромиссу, что еще больше снижает шансы на дипломатическое решение вопроса. США в качестве посредника в значительной степени утратили доверие и уважение по крайней мере на ближайший период. Тем временем Израиль станет быстрыми темпами продолжать акции по расширению поселений и строительству дорог, что еще больше осложнит дипломатические усилия.

Шестое. Ирак, традиционный центр арабского влияния, в предстоящие годы будет пребывать в состоянии хаоса: слабое правитель-

ство, расколотое общество, постоянные вспышки насилия на религиозной почве. В худшем случае он превратится в недееспособное государство, охваченное всеобщей гражданской войной, в которую будут вовлечены соседние страны.

Седьмое. Цена на нефть останется высокой вследствие растущего спроса со стороны Китая и Индии, ограниченных успехов в сокращении ее потребления в США и сохраняющейся угрозы дефицита. Вероятность того, что цена одного барреля нефти превысит 100 долларов, гораздо выше, чем вероятность ее падения ниже 40 долларов. Иран, Саудовская Аравия и другие крупные производители выиграют от этого больше, чем кто бы то ни было.

Восьмое. Быстрыми темпами будет продолжаться так называемая «милицизация» (процесс создания частных армий. — Ред.). Процесс рекрутирования ополченцев в Ираке, Ливане и на палестинских территориях уже набирает силу. Формирования отрядов боевиков — как следствие, так и причина слабости государства — будут возникать повсюду, где ощущается или действительно имеется дефицит государственной власти и дееспособности. Недавние боевые действия в Ливане усилят эту тенденцию, поскольку движение «Хезболла» оказалось в выигрыше, не потерпев полного поражения, а Израиль проиграл, не одержав полной победы; такой исход придаст смелости движению «Хезболла» и тем, кого вдохновляет его пример.

Девятое. Терроризм, под которым подразумевается сознательное применение силы против гражданского населения для достижения политических целей, останется характерной чертой региона. Террористические акции будут происходить в расколотых обществах, таких, как Ирак, а также обществах, где радикальные группировки стремятся ослабить и дискредитировать правительство, таких, как Саудовская Аравия и Египет. Гораздо более изощренный терроризм останется орудием, направленным против Израиля, а также против присутствия США и других государств, не относящихся к региону.

Десятое. Ислам постепенно заполнит политический и интеллектуальный вакуум в арабском мире и составит основу политической жизни большинства жителей. Арабский национализм и арабский социализм остались в прошлом, а демократия — это в лучшем случае дело отдаленного будущего. Арабское единство — лозунг, а не реальность. Влияние Ирана и групп, связанных с ним, укрепилось, а работа по упрочению связей между арабскими правительствами, с

одной стороны, и Израилем и Соединенными Штатами — с другой, осложнилась. В то же время напряженность в отношениях между суннитами и шиитами распространится на весь Ближний Восток, создавая проблемы в странах с расколотым обществом, таких, как Бахрейн, Ливан и Саудовская Аравия.

Одиннадцатое. Арабские режимы, вероятно, останутся тоталитарными, проявляя все большую религиозную нетерпимость и антиамериканизм. Тон будут задавать Египет и Саудовская Аравия. Египет, в котором проживает примерно треть арабов всего мира, провел ряд конструктивных экономических реформ. Но они не нашли отражения в политической сфере. Напротив, власти, по всей видимости, намерены преследовать немногих либералов, которые имеются в стране, и поставить народ Египта перед выбором между традиционным авторитаризмом и «Мусульманским братством». Существует опасность того, что египтяне в один прекрасный день предпочтут последнее. И не столько потому, что «Мусульманское братство» пользуется их безоговорочной поддержкой, сколько потому, что они пресытились авторитарным правлением. Другой вариант: режим может попытаться позаимствовать лозунги своих исламистских оппонентов в надежде использовать их привлекательность, таким образом все больше отдаляясь от Соединенных Штатов. В Саудовской Аравии правительство и королевская элита в своем стремлении приглушить внутреннюю тягу к переменам полагаются на крупные поступления от продажи энергоносителей. Проблема в том, что давление, на которое последовал ответ властей, исходило по большей части не от либералов слева, а от религиозных правых, что и привело к принятию условий, выдвигаемых религиозными авторитетами.

Последнее. Региональные институты останутся неразвитыми, значительно отставая от своих аналогов в других частях света. В наиболее известную организацию на Ближнем Востоке — Лигу арабских государств не входят два самых сильных в регионе государства — Израиль и Иран. Продолжающийся разлад в арабо-израильских отношениях будет и впредь препятствовать участию Израиля в каких-либо устойчивых региональных структурах. Напряженность в отношениях между Ираном и большинством арабских государств воспрепятствует становлению регионализма. Торговля внутри региона останется на прежнем, невысоком, уровне, так как немногие страны предлагают товары и услуги, приобретаемые иными страна-

ми в больших количествах, а современные промышленные товары, как и раньше, будут поступать из других частей мира. Ближний Восток сможет воспользоваться очень немногими преимуществами глобальной экономической интеграции, хотя испытывает в них острую нужду.

ОШИБКИ И ВОЗМОЖНОСТИ

Хотя основные черты пятой эпохи современного Ближнего Востока в общем и целом малопривлекательны, но это не должно вызывать чувство обреченности. Многое зависит от степени трудности проблемы. Существует коренное различие между Ближним Востоком, не охваченным системой официальных мирных соглашений, — и Ближним Востоком, который охвачен терроризмом, межгосударственными конфликтами и гражданской войной; включающим в себя сильный Иран — и доминируемым Ираном; имеющим непростые отношения с США — и исполненным ненависти к этой стране. Немаловажен и фактор времени. Эпохи на Ближнем Востоке могут длиться целый век или всего лишь полтора десятилетия. Очевидно, что Соединенные Штаты и Европа заинтересованы в том, чтобы грядущая эпоха был как можно короче и на смену ей пришло более благоприятное время.

Для этого разработчикам политического курса в Вашингтоне необходимо избегать двух ошибок при одновременном использовании двух возможностей. Первая ошибка — слишком полагаться на военную силу. Заплатив высокую цену, США в Ираке (а Израиль в Ливане) извлекли урок, согласно которому военная сила — не панацея. От нее не слишком много проку в борьбе с отрядами ополчения, не имеющими четкой организации, и террористами, которые хорошо вооружены, пользуются поддержкой местного населения и готовы умереть за свое дело. Малоэффективным было бы и нанесение превентивного удара по ядерным объектам в Иране. И дело не только в том, что, возможно, не все объекты будут уничтожены. Вполне вероятно, что Тегеран в итоге сделает свою программу еще более секретной, а иранцы сплотятся вокруг режима, что Иран в ответ нанесет урон (скорее всего, через своих сподвижников) американским интересам в Афганистане и Ираке и, возможно, даже прямой удар по Соединенным Штатам. Превентивный удар повлек бы за собой еще большую радикализацию арабского и мусульманского мира, а также рост терроризма и антиамериканской деятельности. Военные

действия против Ирана могли бы взвинтить цены на нефть, усилив вероятность международного экономического кризиса и глобального спада. По всем этим причинам применение военной силы следует рассматривать только как крайнее средство.

Вторая ошибка – рассчитывать на установление демократии в качестве средства умиротворения. Действительно, зрелые демократии, как правило, не ведут междоусобных войн. К сожалению, создание зрелых демократических режимов – непростая задача, и даже если такие усилия в конечном счете приносят успех, на это уходят десятилетия. Пока же правительство США должно продолжать работу с целым рядом недемократических правительств. К тому же демократия – это не ответ терроризму. Можно предположить, что молодые мужчины и женщины менее склонны стать террористами, если общество предоставляет им политические и экономические возможности. Однако недавние события показывают, что радикализм может привлечь даже тех, кто вырос в зрелых демократиях, таких, как Соединенное Королевство.

То, что и ХАМАС, и «Хезболла» добились успеха на выборах, совершив затем атаки с применением насилия, подтверждает ту истину, что демократические реформы не гарантируют спокойствия. И от демократизации мало толку, когда речь идет о радикалах, программы которых не имеют шансов получить поддержку большинства. Более полезны инициативы, направленные на реформирование систем образования, содействие экономической либерализации и открытым рынкам. Следовало бы также поощрять авторитетных арабских и мусульманских лидеров к тому, чтобы они открыто высказывали свое мнение о неприемлемости терроризма и осуждали его приверженцев, а также побуждать этих лидеров заняться болезненными проблемами, которые толкают молодых мужчин и женщин на подобные акции.

Что касается возможностей, которые необходимо использовать, то первая состоит в том, чтобы больше вмешиваться в дела Ближнего Востока невоенными средствами. Наряду с передислокациями американских войск и подготовкой местных военнослужащих и полицейских в Ираке, Соединенные Штаты должны учредить региональный форум для сопредельных государств (особенно Турции и Саудовской Аравии) с участием других заинтересованных сторон, наподобие тех, которые помогали овладеть ситуацией в Афганистане после интервенции 2001 года. Для учреждения такого форума

обязательно потребуются участие как Ирана, так и Сирии. Сирию, которая способна оказывать влияние на переброску боевиков в Ирак и вооружений в Ливан, следует убедить закрыть свои границы в обмен на экономические привилегии (со стороны арабских государств, Европы и США) и обязательство возобновить переговоры по статусу Голанских высот. В условиях нового Ближнего Востока существует опасность того, что Сирия проявит большую заинтересованность в сотрудничестве с Тегераном, чем с Вашингтоном. Однако ее участие в коалиции под американским руководством во время войны в Персидском заливе, а также в работе Мадридской мирной конференции в 1991-м позволяет надеяться на ее открытость для диалога в будущем.

С Ираном дело обстоит сложнее. Но поскольку смены режима там на ближайшую перспективу не предвидится, а нанесение военных ударов по иранским ядерным объектам вызывает опасения и их сдерживающий эффект неясен, то дипломатия — наилучшая из альтернатив. Правительство США без всяких предварительных условий должно начать всеобъемлющие переговоры для того, чтобы обсудить ядерную программу Ирана, а также вопроса поддержки им терроризма и иностранных формирований (милиции). На Тегеран следует выйти с предложением целого ряда стимулов в плане экономики, политики и безопасности. Ему нужно позволить разрабатывать строго лимитированную пилотную программу обогащения урана в обмен на согласие подвергаться весьма тщательным инспекциям. Такое предложение обеспечило бы широкую международную поддержку, необходимую в случае введения санкций или других способов подхода к проблемам, не поддающимся решению дипломатическими средствами. Обнародование условий такого предложения повысит шансы дипломатии на успех. Иранский народ должен знать цену, которую еще предстоит заплатить за радикальную внешнюю политику своего правительства. Если правительство Тегерана будет в большей степени обеспокоено негативной реакцией своего народа, более вероятно, что оно примет американское предложение.

Израильско-палестинский конфликт, который по-прежнему в наибольшей степени формирует (и радикально настраивает) общественное мнение в регионе, также требует возобновления дипломатических усилий. На данном этапе не ставится цель свести конфликтующие стороны в Кемп-Дэвиде или где-либо еще, главное — приступить к созданию условий, позволяющих эффективно возобновить ди-

пломатический процесс. Соединенным Штатам надлежит четко сформулировать те принципы, которые, по их мнению, лягут в основу окончательного урегулирования, включая создание палестинского государства в границах 1967 года. (Границы должны быть приведены в соответствие с потребностью гарантировать безопасность Израиля и с необходимостью учета демографических изменений, при этом в отношении палестинцев следует предусмотреть возмещение в полной мере любого ущерба, связанного с урегулированием проблемы границ.) Чем более обстоятельным и подробным будет этот план, тем меньше шансов у ХАМАС отвергнуть идею переговоров и занять конфронтационную позицию. Представителям США следует сесть за стол переговоров с представителями ХАМАС, так же как было с лидерами Шинн Фейн, некоторые из которых возглавляли Ирландскую республиканскую армию. Такие шаги надо рассматривать не как уступки тактике террористов, а как инструменты, способные укрепить политический курс Вашингтона.

Вторая возможность заключается как можно в большем дистанцировании США от ближневосточной нестабильности. Это означает ограничение потребления нефти и сокращение зависимости от энергетических ресурсов Ближнего Востока. Эти цели легче всего достижимы путем сокращения спроса (например, посредством увеличения налога на продажу бензина, компенсируемого снижением других налогов, а также содействия политике введения альтернативных источников энергии). Вашингтон должен также принять дополнительные меры по снижению степени уязвимости перед лицом терроризма. От терроризма, как и от болезни, нельзя полностью застраховать себя. Но можно и должно максимально обеспечить внутреннюю безопасность Соединенных Штатов и лучше подготовиться к тем неизбежным случаям, когда террористам удастся осуществить запланированные ими действия.

Избежание этих ошибок и использование перечисленных возможностей принесут несомненную пользу, но важно признать, что у проблем, которые ставит новая эпоха, нет быстрых и легких решений. В грядущие десятилетия Ближний Восток останется беспокойным и дестабилизирующим обстановку в мире регионом. Всего этого достаточно, чтобы с ностальгией вспоминать старый Ближний Восток.

Ветер перемен в Латинской Америке

Владимир Давыдов

Латинская Америка переживает серьезные перемены. С одной стороны, государства региона отходят от прежних стандартов экономической политики и поведения на международной арене. С другой — меняется характер внешнего воздействия. Традиционно здесь доминировали США, теперь же усиливается присутствие других мировых держав, благодаря чему расширяется поле деятельности для политического маневра. Последствия новой ситуации могут быть весьма разнообразны и зачастую противоречивы, однако она сулит неплохие шансы для укрепления российских позиций в регионе.

«ДРЕЙФ» ВЛЕВО

Латинская Америка обладает крупным и еще не полностью раскрытым ресурсным потенциалом, однако в мировой экономике и политике она традиционно занимала периферийное положение. С середины XX века регион становится одной из арен противоборства двух сверхдержав — Соединенных Штатов и Советского Союза, причем в самом центре этого глобального противостояния оказалась Куба.

Исчезновение СССР ослабило левую часть латиноамериканского политического спектра, что привело к некоторой разрядке внутренней напряженности. Однако в результате нарушения междуна-

В.М. Давыдов — д. э. н., профессор, директор Института Латинской Америки РАН. Статья написана в рамках проекта «Внешние условия развития Российской Федерации в 2007–2017 гг.», который осуществляется при поддержке РИО-Центра коллективом экспертов из Совета по внешней и оборонной политике, ГУ — ВШЭ, Института стратегических оценок и анализа, Института Европы РАН. Руководитель проекта — С.А. Караганов.

родного баланса сил у государств региона оказалось меньше возможностей для стратегического маневра.

По континенту прокатилась волна демократизации, которую использовали силы неоконсервативного и неолиберального толка. Запущенные ими реформы обеспечили на первом этапе макроэкономическую стабилизацию и определенный экономический рост. Но во второй половине 1990-х неолиберальная волна начала «захлебываться». Реформированным экономикам не удалось приспособиться к процессам глобализации, их уязвимость перед лицом внешних кризисных шоков только возросла; к тому же резко усилилось имущественное расслоение.

В этих условиях настроение населения стало меняться. Начиная с конца прошлого столетия к власти конституционным путем приходят альтернативные силы и лидеры – в Венесуэле (1998), Аргентине (2002) Бразилии (2002 и 2006), Боливии и Уругвае (2005), Эквадоре и Никарагуа (2006). В Перу и Мексике в 2006 году левые если и не победили, то привлекли на свою сторону почти половину электората.

Диапазон «полевения» весьма широк: от леворадикального варианта в Венесуэле до центристского и социально ориентированного в Чили. Массовый характер этого социально-политического сдвига указывает на то, что воспроизводство на латиноамериканской почве левой политической культуры имеет объективный характер. (Сегодня к этому процессу добавляется стремительный рост политического самосознания коренного населения – так называемый «индейский ренессанс».)

ПРОГНОЗ НА ДЕСЯТЬ ЛЕТ

В силу переломного характера нынешней ситуации в странах Латинской Америки неясным является и ее экономическое будущее. Вместе с тем можно предположить, что в период до 2017-го вероятно следующее.

- Вес региона в мировом ВВП останется на уровне 7–8 %, в мировом населении – 8–9 %.

- Сохранится тенденция к экономической дифференциации стран региона. Бразилия, Мексика, Чили и Аргентина, идущие по пути технологического обновления и постепенного формирования элементов «экономики знания», увеличат отрыв от остальных государств. Положение Венесуэлы будет, разумеется, зависеть от конъюнктуры нефтяного рынка.

- В экономической политике следует ожидать преобладания неокейнсианского подхода, ряд стран региона смогут несколько сократить имущественное расслоение.

- Бразилия подтвердит свой статус восходящего гиганта и станет наращивать усилия по формированию собственной зоны влияния в Южной Америке.

Значительная часть стран Латинской Америки, скорее всего, продолжат «дрейфовать» влево. Настроение избирателей будет в большей степени зависеть от положения дел в Бразилии, нежели от развития событий в Венесуэле. Максимальную степень нестабильности следует ожидать в Андском поясе (Боливия, Перу, Эквадор, Колумбия), минимальную – в странах Южного конуса.

В большинстве государств сохранится традиционная демократическая система, однако не исключены авторитарные «зигзаги», особенно под предлогом необходимости решить задачи по перераспределению.

Изменится ситуация на Кубе, где наиболее вероятен «вьетнамский сценарий» поэтапной трансформации. При этом нужно учитывать серьезную морально-политическую и экономическую поддержку Гаваны со стороны Каракаса.

Шансы преодоления затяжного внутреннего конфликта в Колумбии невелики, но его относительное «охлаждение» все же возможно. (В данном конфликте, который продолжается в стране около 40 лет, левозэкстремистские «Революционные вооруженные силы Колумбии» (РВСК) и Армия национального освобождения (АНО) противодействуют колумбийской армии. – **Ред.**) С другой стороны, в случае радикализации венесуэльского режима не исключено обострение отношений между Венесуэлой и Колумбией.

В 2007–2017 годах продолжится большая геополитическая «игра», развернувшаяся вокруг региона в 1990-е. Обострится соперничество Соединенных Штатов и Европейского союза (в первую очередь его «неформального представителя» в регионе – Испании) за влияние в Латинской Америке. Сегодня Вашингтон пожинает плоды своего прошлого невнимания к региону; Евросоюз же постепенно усиливает здесь свои позиции. К прежним «игрокам» де-факто добавляется новый – Китай, прорвавшийся на местные рынки. Возрастет – особенно в конце исследуемого периода – роль Бразилии как регионального центра силы.

Тенденция возобновления сотрудничества Юг – Юг, по всей видимости, укрепится и выльется в расширение торгово-экономиче-

ских отношений. Ряд латиноамериканских государств (прежде всего Бразилия) будут проявлять значительный интерес к восходящим странам-гигантам других регионов – Китаю, России и Индии.

Начавшаяся перекомпоновка интеграционных блоков внутри региона и противоречия, обнажившиеся в ходе многолетних переговоров о создании Панамериканской зоны свободной торговли (*ФТАА*), не позволяют с уверенностью прогнозировать судьбу этого проекта. Очевидно, однако, что его реализация в любом случае откладывается. В перспективе она по-прежнему возможна, но в урезанном виде и ограниченном формате.

Особое значение приобретает ось сотрудничества, формирующаяся в рамках Иberoамериканского сообщества (ибероамериканский саммит впервые прошел в 1999 году в Мексике и объединяет страны Латинской Америки, Испанию и Португалию. – **Ред.**). Можно было ожидать, что вступление Венесуэлы в Южноамериканский общий рынок (Меркосур) придаст серьезный стимул дальнейшему развитию этого наиболее мощного интеграционного блока Латинской Америки. Правда, принимая во внимание особенности нынешнего венесуэльского режима, стоит учитывать риск того, что конфликтный потенциал внутри Меркосура увеличится.

Разделение региона по геополитической и геоэкономической ориентации на северную (Мезоамерика и часть Карибов) и южную (Южная Америка) части, проявившееся в последнее десятилетие, сохранится и впредь. Вместе с тем очевидно, что для Мексики предел ориентации на севере уже достигнут и даже протезе правых сил, который недавно выиграл выборы, заявляет о необходимости в течение своего мандата сбалансировать внешние связи, в частности, поворотом к Латинской Америке. В свою очередь, на юге региона следует ожидать дальнейшую диверсификацию внешних экономических и политических связей в духе «открытого регионализма». Новым фактором развития латиноамериканских государств стало их усиливающееся сотрудничество со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР).

Массовый отток населения латиноамериканских стран в Соединенные Штаты, Канаду и Испанию, вероятно, возрастет, что может негативно отразиться на отношениях с последними (прежде всего это касается отношений Мексика – США). Рост в Северной Америке латиноамериканских диаспор будет превращаться из внутриполитического во внешнеполитический фактор. В Соединенных

Кто там шагает правой?левой!



1. Эво Моралес (Боливия). 2. Рафаэль Корреа (Эквадор).
3. Мишель Бачелет (Чили). 4. Нестор Киршнер (Аргентина). 5. Уго Чавес (Венесуэла).
6. Луис Инасио Лула да Силва (Бразилия). 7. Табаре Васкес (Эквадор).
8. Даниэль Ортега (Никарагуа)



7



6



8

Штатах уже появилось латиноамериканское лобби, которое будет только расти, меняя и внутривнутриполитический баланс, и политику в отношении отдельных стран региона.

В настоящее время внешняя политика латиноамериканских государств активизируется после продолжительного затишья 1990-х. В предстоящий период их подавляющее большинство сохранят приверженность таким принципам, как примат международного права, универсальная роль ООН, нераспространение оружия массового уничтожения (ОМУ), многосторонность в решении крупных международных проблем (многополюсность). Проблемы международной безопасности станут по-прежнему решаться с учетом социальных, экономических и других нетрадиционных факторов. К интерпретации понятий «международный терроризм» и «антитеррористическая борьба» латиноамериканские страны будут подходить с осторожностью, указывая на их социально-экономические причины.

В случае если ряд стран Дальнего Востока, Среднего и Ближнего Востока обзаведется ядерным оружием, то и в Латинской Америке, прежде всего в Бразилии, отношение к вопросу о распространении ОМУ может подвергнуться ревизии. В любом случае будет нарастать интерес к развитию атомной энергетики.

РОССИЯ И ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА: ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

В основе «латиноамериканского» курса СССР лежали преимущественно идейно-политические и военно-стратегические мотивы. Однако весьма активно развивались и торговые отношения. Довольно высоких показателей достиг торговый оборот не только с Кубой, но и с Аргентиной (до 3 млрд дол. в 1981 году, когда эта страна стала для Москвы альтернативным источником закупки зерна), Бразилией (пик — 835 млн дол. в 1983-м), Перу, Чили (до переворота 1973 года), Никарагуа (после победы сандинистов).

В советском экспорте преобладала машино-техническая продукция (в Аргентину в 1980-е — свыше 80 %). В ряде стран региона Советский Союз занимался сооружением и техническим оснащением крупных инфраструктурных и промышленных объектов. В Аргентине на нашем оборудовании до сих пор вырабатывается 25 % электроэнергии. Многие кубинские, перуанские, эквадорские, боливийские и никарагуанские специалисты получили образование в советских вузах.

В первой половине 1990-х российско-латиноамериканские отношения переживали катастрофический спад. Однако в последнее время они стали выправляться. Сегодня объем товарооборота и интенсивность политических контактов превосходят показатели советских времен. Регион выделяется в «самостоятельное направление» российской дипломатии, характеризующееся многообещающим потенциалом взаимопонимания и взаимодействия.

В торгово-экономической сфере до сих пор превалировала активность латиноамериканской стороны. Инертность российского бизнеса начинает преодолеваться лишь в самое последнее время. На латиноамериканские рынки уже выходят крупные корпорации: «Газпром», «Русал», «Силловые машины», «ЛУКОЙЛ», «КамАЗ» и др. Они постепенно переходят от зондирования почвы к коммерческим переговорам по участию в крупных проектах. Создается задел, который может масштабнo реализоваться в ближайшем десятилетии.

Какие факторы будут в предстоящие годы определять взаимодействие России с Латинской Америкой?

Во-первых, поэтапный выход части стран региона из периферийной зоны мировой экономики и политики. Прежде всего это касается ведущих государств — Бразилии, Мексики, Аргентины, Чили, Венесуэлы.

Во-вторых, необходимость диверсифицировать международные политические и экономические отношения РФ, а также рост интереса российских корпораций к инвестициям за рубежом.

В-третьих, объективная заинтересованность латиноамериканских производителей в доступе на российский рынок.

В-четвертых, значительное сходство позиций России и основных стран Латинской Америки по ключевым вопросам мирового развития. Регион поддерживает активную роль Москвы на международной арене, видя в ней альтернативный центр силы и влияния.

В период 2007–2017 годов Латинская Америка будет иметь существенное значение для расширения поля международной деятельности России и закрепления ее статуса мировой державы. Более того, сотрудничество с латиноамериканскими государствами сможет в какой-то мере компенсировать ослабление наших позиций на других направлениях внешней политики.

Конфликтный потенциал во взаимоотношениях Москвы с латиноамериканскими партнерами минимален. Россия не находится в ситуации «связанных рук», есть простор для инициативы.

Отношения между Москвой и государствами региона идут по восходящей линии, но явно отстают по формам, методам, содержательному наполнению от международных стандартов. Не дотягивают они и до того уровня сотрудничества, который достигнут латиноамериканскими странами в их взаимоотношениях с США, ЕС, странами АТР. Прогрессу на этом направлении мешают медленная модернизация российской экономики, а также сохранение «остаточного принципа» в латиноамериканской политике России.

Ключевыми задачами, которые предстоит решать в Латинской Америке российской дипломатии, являются:

- диверсифицировать институциональную структуру взаимодействия, дополнить договорную базу сотрудничества до современного стандарта двусторонних отношений;

- создать механизм поддержки российских экспортеров машино-технической продукции и инженерных услуг;

- реализовать систему информационно-политических мер по улучшению имиджа России в общественном мнении Латинской Америки;

- расширить поле сотрудничества на многосторонней основе, навести мосты в отношениях с внутрирегиональными интеграционными группировками, войти в Межамериканский банк развития;

- реально обозначить политико-дипломатическое присутствие РФ (в ранге наблюдателя) в ряде ключевых международных организаций Западного полушария, прежде всего в Организации американских государств, а также проявить инициативу в целях получения аналогичного статуса в Ибероамериканском сообществе;

- в ближайшие 4–5 лет вывести отношения с Бразилией на уровень стратегического партнерства, наполнить его реальным политическим и экономическим содержанием;

- перевести торгово-экономическое сотрудничество с наиболее перспективными партнерами латиноамериканского региона в формат соглашений об экономической дополняемости либо о свободной торговле.

По итогам 2006 года торговый оборот Российской Федерации со странами региона превысит 7 млрд дол. (ведущий партнер — Бразилия: почти 4 млрд дол.). При сохранении существующих тенденций можно прогнозировать к 2017-му уровень 20–25 млрд долларов. А если задачи, перечисленные выше, будут хотя бы отчасти решены, то можно поднять планку до 30–35 млрд дол.,

улучшив при этом соотношение импорта и экспорта и увеличив в наших поставках долю несырьевого компонента. Наибольшие шансы РФ сохранит в торговле энергетическим оборудованием.

На предстоящее десятилетие приходится цикл обновления вооружений в армиях латиноамериканских стран. У России уже есть определенный задел на рынках региона. Вертолетная техника, артиллерийское и зенитное вооружение, аппаратура радиоэлектронного наблюдения могут стать важными и относительно стабильными статьями российского экспорта в регион.

В течение прогнозного периода, очевидно, начнется практическая реализация соглашений о сотрудничестве в космической области. В случае с Бразилией это выгодно еще и потому, что Россия может использовать экваториальный космодром «Алькантара».

Разумеется, активизация российского присутствия в Латинской Америке будет сопровождаться трениями с традиционными поставщиками. Отечественным дипломатии и бизнесу придется соразмерять свои интересы с риском осложнения отношений с доминирующими на региональных рынках экспортерами и инвесторами. Поэтому в ряде случаев целесообразен и возможен переход российских поставщиков на формат производственной кооперации (прежде всего с Бразилией).

Наиболее болезненным для российской дипломатии останется кубинский вопрос, особенно в случае неадекватных действий Вашингтона. Нельзя забывать, что историческая вовлеченность Москвы в дела Кубы не позволяет попросту «умыть руки». Нужно быть готовыми к сложным маневрам для обеспечения щадящих условий трансформации и предотвращения разрушительных столкновений. Разумеется, важно при этом сохранить возможности присутствия на кубинском рынке.

Спецслужбы, полиция и права человека

Валерий Зорькин

Рост активности мирового сообщества в борьбе с терроризмом отражают многочисленные форумы, где обсуждаются принципы и формы демократического контроля над спецслужбами. Европейский комитет по проблемам преступности провел специальное исследование по данным вопросам. Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Норвежский парламентский комитет по контролю над деятельностью спецслужб подготовили глубокое монографическое исследование «Подотчетность спецслужб: правовые нормы, опыт и рекомендации». Парламентская ассамблея Совета Европы разработала Рекомендации 1713 (2005) «Демократический надзор за сферой безопасности в государствах-членах» от 23 июня 2005 года. Есть и ответ на эти рекомендации, который дал Комитет министров Совета Европы 12 июня 2006-го на 969-м заседании заместителей министров.

Казалось бы, в этих документах должны быть изложены подробные подходы к проблеме демократического надзора за сферой безопасности. Но останавливаться на достигнутом преждевременно. Есть еще немало аспектов данной проблемы, где требуются и углубленный анализ, и разработка соответствующих рекомендаций.

Одной из таких сфер является *обеспечение защиты прав человека и основных свобод при осуществлении специальными службами и полицией своих функций в условиях противодействия новым вызовам и угрозам.*

Почему именно проблема сформулирована таким образом?

Во-первых, вопрос о необходимости усиления защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом неод-

В.Д. Зорькин — председатель Конституционного суда Российской Федерации.

нократно ставился в концептуальных документах Организации Объединенных Наций. Особенно остро и всеобъемлюще он сформулирован в Глобальной контртеррористической стратегии ООН, принятой в сентябре 2006 года Генеральной Ассамблеей ООН, а также в документах июльского (2006 г.) саммита «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге.

Во-вторых, не следует ограничиваться только антитеррористическими мерами. Терроризм теснейшим образом переплетен с организованной преступностью, коррупцией, наркобизнесом, незаконной миграцией, торговлей людьми и оружием. Каждая операция, проводимая спецслужбами и полицией, обычно имеет комплексный характер. Иногда трудно установить четкие границы, где кончается один вид преступной деятельности и начинается другой, или что является причиной, а что следствием. Об этом красноречиво свидетельствует современная ситуация в Афганистане, где наркобизнес питает терроризм, а сам наркобизнес не может существовать без всех прочих форм преступности.

В-третьих, в ряд со спецслужбами везде надо ставить полицию. Дело в том, что в некоторых странах, в том числе в России, вообще нет правового понятия «спецслужба». Кроме того, полиция часто сама выполняет функции спецслужбы. Как правило, они действуют, особенно при проведении контртеррористических операций, как единый механизм, несут, естественно, солидарную ответственность в случаях нарушений прав человека и демократических свобод.

Какие конкретные проблемы, требующие решений, следует выделить?

Первое. Соблюдение суверенитета национальных государств. Мировые лидеры неоднократно заявляли о своем твердом намерении поддерживать все усилия, направленные на то, чтобы обеспечить суверенное равенство всех государств, уважение их территориальной целостности и политической независимости. Постоянно раздаются призывы воздерживаться в международных отношениях от угрозы силой или ее применения, которое не соответствовало бы целям и принципам ООН. Неизменно подчеркивается готовность обеспечивать урегулирование споров мирными средствами и согласно принципам справедливости и права на самоопределение народов, все еще находящихся в условиях колониального господства или иностранной оккупации. Провозглашаются принципы невмешательства во внутренние дела государств, уважения прав человека и основных свобод,

равноправия всех без различия расы, пола, языка или религии, международного сотрудничества в решении проблем экономического, социального, культурного либо гуманитарного характера.

Эти вопросы напрямую связаны с обеспечением прав человека при осуществлении спецслужбами, полицией и вооруженными силами своей деятельности.

Прямолинейные, грубые действия, подрывающие суверенитет, отмеченные, например, в Ираке непосредственно со стороны вооруженных сил и спецслужб США, а также ряда европейских государств, влекут за собой ожесточенное сопротивление граждан соответствующих стран. Этим пользуются различные деструктивные элементы. В результате насилие превосходит все допустимые пределы и поднимает новые волны терроризма.

Ни одно решение о военном вмешательстве не принимается без ведома спецслужб и без их конкретного содействия. Соответственно необходимы особые национальные формы контроля над органами разведки. Нужны международно-правовые нормы по ограничению их влияния.

Национальный суверенитет нередко страдает также в ходе выполнения спецслужбами одной страны возложенной на нее миссии на территории другой. Патологический характер носят случаи, когда иностранная спецслужба нарушает права человека из другой страны, используя при этом территорию и специальные учреждения третьей страны. Имеется в виду скандал с так называемыми «секретными тюрьмами ЦРУ» в некоторых европейских государствах. Подобного рода деятельность не может быть признана допустимой ни при каких обстоятельствах.

Второе. Позорные случаи пыток. Несмотря на все международно-правовые запреты, эта средневековая практика продолжается. По данным вопросам в европейских структурах много и часто критикуют Россию в связи с контртеррористической операцией в Чечне. К сожалению, в ряде эпизодов эта критика оправданна. По таким фактам органами прокуратуры РФ расследуется несколько уголовных дел.

Но пытками «прославилась» не только Россия. Достаточно вспомнить неприглядные действия, в которых были замечены военнослужащие и сотрудники спецслужб Соединенных Штатов Америки и некоторых европейских стран в связи с антитеррористическими мероприятиями в Ираке и Афганистане.

Грандиозный скандал разразился в Великобритании в ноябре 2006-го. Поводом для него послужило расследование в отношении 164 офицеров, которые в течение 10 лет практиковали и всячески скрывали изощренные пытки в тюрьмах страны.

На общем фоне повсеместно продолжающихся пыток, информация о которых содержится в строгом секрете, Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан отметил недавно еще более тревожную тенденцию: в последнее время некоторые страны требуют для себя изъятий из положений национального законодательства, касающихся запрета на применение пыток, основываясь на своем собственном восприятии национальной безопасности. Нельзя не согласиться с руководителем ООН в том, что страх перед террористами не может оправдать использование их же методов.

Кофи Аннан напомнил, что абсолютный запрет на применение пыток четко закреплен в международном праве и обязателен для всех государств на всех территориях, находящихся под их юрисдикцией или контролем. Те, кто санкционирует и применяет пытки, не должны оставаться безнаказанными. Ни одно государство не вправе закрывать глаза на пытки, применяемые третьей стороной. Никакое лицо никогда не должно выдаваться другому государству, в котором существует угроза применения пыток.

Третье. Права человека и применение оружия и спецсредств в борьбе с терроризмом и преступностью. Нельзя не выразить обеспокоенность, в частности, по поводу случаев применения оружия против предполагаемых террористов в ходе операций, влекущих за собой многочисленные жертвы.

Все помнят о трагедии «Норд-Оста» в Москве, когда при попытке освобождения заложников в результате использования спецсредств погибло более 100 человек, а также о парламентском расследовании по факту предпринятой акции по освобождению школьников и взрослых в Беслане. Каждый раз возникает вопрос о соразмерности действий спецслужб и полиции при освобождении заложников либо при захвате террористов.

Еще один вопрос, также требующий решения, — физическая ликвидация террористов. Возникает парадоксальная ситуация: во всех европейских странах смертная казнь отменена, в России фактически действует мораторий на нее. То есть на основании приговора суда террориста казнить нельзя. Но любого террориста либо подозреваемого в терроризме можно беспрепятственно уничтожить в хо-

де контртеррористической операции, даже если тот не оказывает сопротивления, а просто убегает, как это произошло в прошлом году в Лондоне. Подобного рода ситуации довольно часто возникают и в обычной полицейской практике.

Четвертое. Права человека и применение спецслужбами и полицией биометрических и визуальных средств контроля. В лондонском аэропорту Стэнстед, чтобы взять напрокат машину, необходимо подвергнуться процедуре снятия отпечатков пальцев. Пока что речь идет об эксперименте, проводимом полицией графства Эссекс, где расположен аэропорт, совместно с фирмами проката. Но это обязательный для всех эксперимент. Мероприятие проводится с той целью, чтобы оставленные клиентами отпечатки передавались полиции в случае угона или какого-либо другого преступления, в котором фигурирует взятый напрокат автомобиль.

В 2006 году в Великобритании были введены биометрические паспорта, снабженные микрочипами с данными владельца, и уже более миллиона человек добровольно обзавелись такими паспортами.

Технологический прогресс пока не в состоянии дать исчерпывающие ответы на все вопросы, возникающие в связи с использованием биометрии. Где и как станет храниться эта информация? Кто будет иметь к ней доступ? Следует ли создать какой-то централизованный орган? И почему вообще должны собираться данные ни в чем не повинных людей?

Распространению биометрии не предшествовало публичное обсуждение, и на сегодняшний день в этой области вопросов больше, чем ответов. Технологии развиваются стремительными темпами, но интересуется ли кто-нибудь мнением общественности?

Целесообразно рекомендовать, чтобы полиция и спецслужбы получили четкие разъяснения относительно разумных пределов и поводов для тотальной биометризации населения.

Пятое. Расширение практики постановки граждан под надзор спецслужб и полиции и ограничение прав человека. После терактов 11 сентября 2001 года в ряде европейских стран получила распространение расширенная практика постановки граждан под надзор спецслужб и полиции. Часто это влечет за собой ограничение прав граждан, так как их могут без всяких оснований проверять, обыскивать, передавать о них информацию в государственные органы, в правоохранительные структуры других стран (например, по каналам Интерпола и Европола). В свою очередь, это может

быть чревато для таких граждан самыми негативными последствиями: к примеру, отказом в приеме на работу, высылкой из страны. Причем подобная практика, как правило, осуществляется без объяснения причин. Негоже, когда однократная оперативная информация, ставшая основанием для постановки на учет, ломает судьбу человека.

Необходимо упорядочить опыт данной работы с населением, ввести узаконенные критерии постановки граждан на учет у спецслужб и полиции, а также жесткий внешний контроль за этой процедурой.

Шестое. Самый острый вопрос при осуществлении контроля деятельности спецслужб и полиции – защита прав человека в процессе оперативной работы, особенно в агентурной ее части. Здесь отмечается масса нарушений, особенно когда речь идет об инспирировании провокаций, побуждающих граждан к совершению преступлений. К сожалению, нередко это делается даже не ради раскрытия тяжкого преступления или обезвреживания террористов, а просто для улучшения показателей деятельности спецслужб и полиции.

Здесь необходимо рекомендовать включение в законодательство европейских стран жестких ограничений на проведение подобных мероприятий.

Седьмое. Свобода от дискриминации и деятельность спецслужб и полиции. Меры по борьбе с терроризмом не должны идти вразрез с запретом на дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национального происхождения либо аналогичным признакам.

Принимая меры, направленные против членов конкретных террористических и преступных групп, спецслужбы и полиция обязаны следить за тем, чтобы эти меры не носили дискриминационного характера и не приводили к преследованиям по признакам расы, цвета кожи, а также родового, национального или этнического происхождения.

Нельзя не выразить обеспокоенность по поводу широко распространенных случаев притеснения лиц определенной этнической принадлежности, а также разделения по расовому признаку. Такие факты встречаются и у нас в России, и в других европейских странах.

Государства должны заблаговременно гарантировать обеспечение в полном объеме религиозных и культурных прав, защиту права задержанных лиц не подвергаться произволу и длительному со-

держанию под стражей, а также такие основные свободы, как равенство перед законом, неприкосновенность личности и право на справедливое судебное разбирательство.

Восьмое. Деятельность спецслужб и полиции в условиях чрезвычайного положения и других ограничивающих права человека правовых режимов. Как известно, согласно пункту 1 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, «во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется... государства-участники... могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения». Далее в пункте 2 указанной статьи перечисляются отдельные основополагающие права, отступления от которых не допускаются, даже если в государстве сложилось чрезвычайное положение.

К огромному сожалению, практика показывает, что со стороны спецслужб и полиции нарушения прав человека допускаются в массовом порядке даже в условиях правовых режимов контртеррористических операций.

Государствам целесообразно провести инвентаризацию правовых актов, регулирующих ограничения прав человека в ходе реализации правовых режимов, и, главное, обеспечить все виды контроля над спецслужбами и полицией со стороны парламентских и правительственных структур.

Допуская компромисс в вопросах соблюдения спецслужбами и полицией прав человека в условиях новых вызовов и угроз, мы даем возможность преступникам и террористам добиваться в моральном и идеологическом плане победы, которую сами они не в состоянии одержать.

«Большая восьмерка»: табель успеваемости

Марина Ларионова

«Я думаю, важно получить результаты, если мы проводим встречу... Мы могли бы обсудить оживление экономики и меры по борьбе с инфляцией. Но я не уверен, что эти вопросы достаточно драматичны». Такое мнение высказал тридцать лет назад (17 мая 1976 года) в беседе с президентом США Джералдом Фордом и госсекретарем Генри Киссинджером в Белом доме президент Франции Валери Жискар д'Эстен, один из инициаторов создания тогда еще «Группы шести», первым принимавший ее участниц в Рамбуйе в середине ноября 1975-го. Хозяин Елисейского дворца обсуждал с американскими коллегами перспективы проведения второго саммита и, по сути, сформулировал основополагающие требования к ежегодным встречам на высшем уровне. От них ожидали результативности, а их повестка дня должна была охватывать важнейшие и наиболее острые политические и экономические вопросы.

Итоги Санкт-Петербургского саммита (июль 2006 г.) удостоились высокой оценки. Кризис на Ближнем Востоке не разрушил запланированную дискуссию, при этом участники согласовали эффективный ответ на военные действия в Ливане, продемонстрировали приверженность идее достижения устойчивого мира. Краткое Заявление по Ближнему Востоку отражает единое мнение: первоочередная задача заключается в создании надежных условий для прекращения насилия, наличие которых будет способствовать поискам более постоянного решения. Документ также фиксирует обязательство «стремиться удовлетворять экономические и гуманитарные нужды ливанского народа, включая своевременный созыв конференции доноров».

М.В. Ларионова — проректор Государственного университета — Высшей школы экономики.

В целом была реализована амбициозная и инновационная повестка дня по приоритетам в сфере энергетики, здравоохранения и образования. Безусловным успехом явился высокий уровень демократичности и информационной открытости, отмеченный и экспертами, и представителями СМИ, и неправительственными организациями.

Санкт-Петербургская встреча «Группы восьми» стала рекордной по количеству обязательств, принятых на себя ее участницами. Всего в 14 коллективных документах лидеров и Заявлении председателя их содержится 317. Вообще тенденция к увеличению числа принимаемых обязательств характерна для седьмого цикла саммитов. Он начался в 2002 году в Кананаскисе. Кстати, именно в там была достигнута договоренность о предоставлении России председательства в «восьмерке». Существенное значение имеет то, что 216 из принятых обязательств направлены на реализацию приоритетных вопросов повестки дня саммита и касаются основных тем председательства России: 52 – по борьбе с инфекционными болезнями, 114 – в области глобальной энергетической безопасности, 50 – в сфере образования для инновационного общества и развития.

КРИТЕРИИ ОЦЕНОК

Существует три основные методики, по которым оценивается результативность саммитов. Во-первых, это система, разработанная Робертом Путнемом и Николасом Бейном. В ее основе – шесть критериев анализа коллективных достижений: лидерство, эффективность, солидарность, устойчивость, приемлемость и последовательность. Результаты саммитов оцениваются по пятибалльной шкале от А до Е.

Вторую и совершенно новую методику представил в 2006 году Лондонский центр международной политики. Это карта балльных оценок (*score card*), которая включает 12 индикаторов: открытость и свобода слова; качество политического управления; закон права; гражданское общество; экономический вес в мире; инфляция; экономическая стабильность и платежеспособность; уровень безработицы; объем торговли; протекционизм; условия энергетического рынка; позиция по ключевым вопросам. Оценка каждого из параметров производится по пятибалльной шкале: (1) – полное соответствие; (2) – умеренное соответствие; (3) – спорадическое соответствие; (4) – недостаточное соответствие; (5) – полное несоответствие.

При оценке используются данные Международного валютного фонда, Всемирного банка, Всемирной организации здравоохранения, официальная статистика, сведения различных аналитических центров. Россия стала первой из стран «Группы восьми», по которой был проведен такой анализ. По сути, этот инструмент является средством оценки страны — члена «Группы восьми» в период ее председательства.

Россия получила довольно низкие оценки: открытость и свобода слова — 5; качество политического управления — 4; закон права — 4; гражданское общество — 4; экономический вес в мире — 3; инфляция — 3; экономическая стабильность и платежеспособность — 4; уровень безработицы — 4; объем торговли — 3; протекционизм — 4; условия энергетического рынка — 5; позиция по ключевым вопросам — 4.

Третьим способом оценки результатов саммитов является ежегодный мониторинг исполнения обязательств, принятых на себя странами — членами «Группы восьми» и Европейским союзом. Его с 1996 года осуществляет международная группа экспертов, представляющих Исследовательский центр «Группы восьми» Университета Торонто. Отчеты публикуются два раза в год: промежуточный — в начале февраля, а итоговый — накануне каждого саммита.

Результаты исследования дают сравнительную картину того, как решения саммитов выполняет каждая из стран. Однако более важная цель — на основании экспертного анализа данных ответить на ряд вопросов. Каков уровень доверия и ответственности глав государств и правительств «Группы восьми»? Насколько эффективны результаты встреч на высшем уровне? В какой степени и при каких условиях страны — члены «Группы восьми» выполняют решения, принятые в рамках саммитов? Как изменяется модель исполнения обязательств в зависимости от того, к какой сфере международной деятельности они относятся и от времени их реализации? Каковы причины высокого или низкого уровня исполнения обязательств?

Методология исследования, разработанная Элеонор Кокотсис, включает в себя несколько основных инструментов:

- определение понятия «обязательство»;
- определение понятия «исполнение обязательства»;
- методику отбора приоритетных обязательств для мониторинга исполнения (критерии отбора);
- методику оценки степени исполнения странами — членами «Группы восьми» обязательств, взятых ими на себя в рамках саммитов.

Согласно определению, которое дает Исследовательский центр «Группы восьми» Университета Торонто, обязательство — это «отдельное, специфичное, выраженное публично и на основании общего согласия заявление о намерении, “обещании” либо “обязательстве” участников саммита предпринимать действия для достижения цели или движения к установленной цели».

Исполнение обязательства определяется как действие национального правительства, направленное на выполнение необходимых законодательных и/или административных мер, целью которых является реализация принятых на саммите решений. Иными словами, исполнение оценивается на основе анализа действий правительства по изменению существующих юридических и административных механизмов, которые необходимы для исполнения взятого на себя обязательства; мер, предусматривающих соответствующее выделение и распределение финансовых средств и других ресурсов; учреждения новых либо изменения существующих программ.

Качество исполнения обязательств, принятых на себя на саммите той или иной страной — членом «Группы восьми», оценивается по трехуровневой шкале (в процентах):

- оценка «+1» — полное либо практически полное исполнение обязательства;

- оценка «-1» — полное или практически полное невыполнение обязательства;

- оценка «0» — а) правительством страны — члена «Группы восьми» ведется работа по исполнению обязательств, однако из-за ее незавершенности невозможно судить о результатах;

- б) невозможность исполнения обязательства по причине существования факторов, внешних по отношению к исполнительной власти, которые препятствуют выполнению обязательства.

Существенны критерии отбора решений саммита, поскольку для мониторинга из них отбираются порядка 10 %. Основным критерием является приоритетность решения для оцениваемого саммита и «Большой восьмерки» в целом (приоритетность же оцениваемых обязательств, принятых на себя каждой конкретной страной «Группы восьми», при отборе не учитывается). Таким образом, одно обязательство может быть более приоритетным для одной страны (соответственно его исполнение будет для данного государства первоочередной задачей) и менее приоритетным для другой.

Т а б л и ц а 1

**Уровень исполнения обязательств
странами – членами «Группы восьми» (1996–2006 гг.), %**

	1996 –1997	1997 –1998	1998 –1999	1999 –2000	2000 –2001	2001 –2002	2002 –2003	2003 –2004	2004 –2005	2005 –2006
	Лион	Денвер	Бирмингем	Кёльн	Окинава	Генуя	Кананаскис	Эвиан	Си-Айленд	Глениглс
Франция	+26	0	+25	+34	+92	+69	+64	+75	+50	+57
США	+42	+34	+60	+50	+67	+35	+36	+50	+72	+81
Великобритания	+42	+50	+75	+50	+100	+69	+55	+50	+67	+95
Германия	+58	+17	+25	+17	+100	+59	+18	+50	+67	+88
Япония	+21	+50	+20	+67	+82	+44	+18	+42	+39	+52
Италия	+16	+50	+67	+34	+89	+57	–11	+25	+44	+29
Канада	+47	+17	+50	+67	+83	+82	+82	+83	+72	+81
Россия	N/A	0	+34	+17	+14	+11	0	+33	+6	+14
ЕС	N/A	N/A	N/A	+17	N/A	N/A	N/A	N/A	+72	+89
<i>Средняя оценка</i>	<i>+36</i>	<i>+27</i>	<i>+45</i>	<i>+39</i>	<i>+80</i>	<i>+53</i>	<i>+33</i>	<i>+51</i>	<i>+55</i>	<i>+65</i>

При отборе обязательств учитывается необходимость сбалансированного отражения всего спектра согласованных документов и решений по различным сферам сотрудничества, а также преемственности повестки дня саммитов: по экономике, политической безопасности, торговле, энергетике, развитию, борьбе с терроризмом, контролю за распространением ОМУ, реформе международных институтов.

Критерии второго порядка являются методологическими и включают в себя такие параметры, как возможность получения и объективного толкования надежной информации, а также возможность выполнения решения в рамках одного года. Приоритетность для страны-председателя учитывается как критерий третьего порядка.

Определяющим фактором реализации решения является прямое включение лидеров в процесс его выработки и принятия. Наличие (или создание) специальной структуры на национальном уровне и ее способность к действию также считаются важным условием исполнения обязательств странами – членами «Группы восьми». Важным фактором повышения уровня выполнения решений служит работа многочисленных специальных групп и официальных структур, которые принимают на себя ответственность

за подготовительную работу. Это позволяет лидерам сосредоточиться на выработке консенсуса по главным вопросам.

Более высокий уровень исполнения наблюдается и в тех случаях, когда страны-участницы, будучи влиятельными членами тех или иных действующих международных институтов (например, Всемирного банка, Международного валютного фонда), добиваются, чтобы принятые ими на себя обязательства были включены в программы работы этих организаций.

КАК ОЦЕНИТЬ РОССИЮ

В промежуточном докладе, опубликованном в феврале 2006 года, выполнение Россией обязательств, взятых ею на себя на саммите-2005 в шотландском Глениглсе, получило оценку -14% , тогда как оценки всех остальных стран — членов «Большой восьмерки» находились в диапазоне от $+33\%$ (Германия) до $+71\%$ (США).

Вообще, как видно из таблицы 1 сравнительных оценок по странам за период 1996–2006 годов, показатели выполнения Россией принятых на саммитах решений никогда не были особенно высокими. Это может объясняться как ее переходным статусом в «Группе восьми» (первый опыт полного участия РФ во всех встречах шерп, включая экономические и политические вопросы, — саммит-1998 в Бирмингеме), так и внутренними социально-экономическими проблемами.

Однако в год нашего председательства доклад получил особый резонанс. Институт международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета — Высшей школы экономики (ГУ — ВШЭ) проанализировал методологию исследования и причины низких оценок, выставленных России. Работа показала, что методика международной экспертной сети достаточно объективна и надежна, однако данные, на основании которых формируются оценки, неполны. Отчасти потому, что в указанной сети не участвовали представители российского экспертного сообщества.

В тесном взаимодействии с Исследовательским центром «Группы восьми» Университета Торонто, ГУ — ВШЭ подготовил материалы для итогового доклада об исполнении Россией обязательств, взятых ею на себя на саммите-2005 в Глениглсе. Согласно полученным данным, оценка составила $+38\%$. Материалы вошли в итоговый доклад исследовательской группы Университета Торонто, хотя и не в полной мере. По ряду обязательств, как видно из таблицы 2,

трактовка данных и соответственно полученные показатели различаются. Тем не менее итоговая оценка по России значительно выросла и составила +14%.

Т а б л и ц а 2

Уровень исполнения Россией обязательств, принятых ею на себя на саммите «Группы восьми» (Глениглс, 2005 г.), по оценкам Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто и исследовательской группы ГУ – ВШЭ

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО	ОЦЕНКА ИСПОЛНЕНИЯ	
	Университет Торонто	ГУ – ВШЭ
1. Сохранение мира	-1	-1
2. Эффективное управление (Африка)	+1	+1
3. Здоровье в глобальном масштабе (ВИЧ/СПИД)	+1	+1
4. Здоровье (искоренение полиомиелита)	-1	-1
5. Списание долгов (Африка)	+1	+1
6. Официальное содействие в целях развития Африки	-1	+1
7. Обеспечение экономического роста (Африка)	-1	0
8. Образование (Африка)	0	0
9. Торговля (Африка)	-1	0
10. Торговля (экспортные субсидии)	0	0
11. Торговля (развивающиеся страны)	-1	0
12. Реформы на Ближнем Востоке	+1	+1
13. Списание долгов (Ирак)	0	-1
14. Судан	0	+1
15. Терроризм	+1	+1
16. Нераспространение ядерного оружия	+1	+1
17. Международная преступность	+1	+1
18. Возобновляемые энергетические ресурсы	+1	+1
19. Изменение климата	+1	+1
20. Цунами	+1	+1
21. Транспортировка по суше	-1	-1
<i>Средняя оценка</i>	<i>+14%</i>	<i>+38%</i>

Различия в оценках преимущественно связаны именно с неполным учетом полученной информации. Например, обязательство по со-

действию развитию. В Заключении председателя саммита в Глениглесе говорится: «Мы приняли решение о двукратном увеличении финансовой поддержки африканских стран к 2010 году. Согласно докладу ОЭСР, увеличение объема финансовой помощи всем развивающимся странам составит к 2010 году около 50 млрд дол. в год, из которых по крайней мере 25 млрд дол. в год будут приходиться на помощь Африке».

Как сказал президент Путин на встрече с министрами финансов стран – членов «Группы восьми» в феврале 2006-го, правительство Российской Федерации приняло «принципиальные решения об участии в финансировании программы МВФ по оказанию помощи бедным странам, пострадавшим от внешних шоков, причем как техногенных, так и финансовых, экономических. На эти цели в 2006–2010 годах будет направлен добровольный взнос в размере 30 млн специальных прав заимствования, что эквивалентно сумме порядка 43,5 млн дол. США».

Однако этот факт не отражен в материалах доклада. Не полностью учтена и информация по обязательству содействовать обеспечению экономического роста. Например, высказанное президентом на той же встрече намерение России внести дополнительно 587 млн дол. США в Международную ассоциацию развития (*IDA*).

Наблюдается различие и в трактовке данных, например в оценке итогового доклада об исполнении обязательства по поддержке миссии Африканского союза в Судане. Документ фиксирует особую позицию РФ по резолюции ООН 1670 о возможной трансформации этой миссии в миротворческую миссию ООН (только «в тесной консультации с правительством Судана и с Африканским союзом»), а также подчеркивает, что Россия «рассматривает Судан в качестве весьма перспективного партнера». В документе, однако, не нашло отражение активное участие Российской Федерации в миротворческой операции ООН по поддержке соглашения, подписанного между севером и югом страны. В этой операции задействованы наши военные наблюдатели, гражданские полицейские, в Судан направлена вертолетная группа российских Вооруженных сил в составе 200 военнослужащих и четырех машин.

При анализе уровня исполнения обязательств, принятых на себя странами – участницами саммитов, важно обеспечить максимально высокую достоверность результатов мониторинга, а также доверие к ним. Для этого необходимо соблюдать ряд простых принципов.

Во-первых, чтобы обеспечить целостность и последовательность трактовки фактов, надо подготовить четкое руководство по интерпретации данных.

Во-вторых, крайне важно, чтобы аналитики взаимодействовали на всех этапах мониторинга. Следует обеспечить согласованность и сопоставимость информации о выполнении принятых решений по каждому из анализируемых обязательств между странами — членами «Группы восьми».

Взять, например, решение России о выделении 7,2 млн дол. в поддержку Инициативы ускоренного финансирования для исполнения обязательств, принятых на себя участниками саммита в Глениглсе по содействию реализации программы «Образование для всех» в Африке. Для России это важный шаг, который формально может быть оценен как +1. Однако по сравнению с уровнем поддержки инициативы другими странами — членами «восьмерки» исполнение обязательства Россией оценивается как 0.

Например, Канада выделила на период 2005–2006 годов 235,2 млн канадских долларов. Германия заявила о решении выделить до 2007-го 120 млн евро. Япония увеличила финансирование образования в Африке и Азии до 400 млн дол. США. Великобритания, помимо 392 млн фунтов стерлингов, предназначенных для Мозамбика, Кении и Ганы, объявила о дополнительной поддержке Инициативы ускоренного финансирования в размере 100 млн фунтов стерлингов в течение двух лет. Соединенные Штаты в рамках бюджета 2006 года выделяют 55 млн дол. на программу «Образование для всех».

В-третьих, для того чтобы все аналитики понимали, в чем суть принятого решения, очень важно качество экспертных материалов по содержанию взятых на себя обязательств.

В-четвертых, как показывает представленный выше анализ опыта мониторинга, существенную роль играет полнота и всесторонность данных.

Наконец, **в-пятых**, для максимального учета всей информации об исполнении обязательств необходима обратная связь с представителями стран — членов «Группы восьми» по материалам проектов промежуточного и итогового докладов. С этой целью исследовательская группа Университета Торонто, как правило, рассылает материалы на этапе завершения работы по подготовке доклада официальным ведомствам и экспертным структурам в странах — членах «восьмерки». Однако проект не всегда поступает именно по тому адресу, где с ним могло бы ознакомиться лицо, владеющее сведениями по всем вопро-

сам мониторинга, а внутренние консультации между ведомствами, перегруженными подготовкой к саммитам, практически невозможны.

На основе взаимодействия «Группы восьми» и международных институтов формируется модель многоуровневого управления мировыми экономическими, социальными и политическими процессами. Мониторинг исполнения обязательств может стать одним из инструментов открытого метода координации. Кроме того, его результаты могут способствовать повышению эффективности как деятельности института «Большой восьмерки» в целом, так и вклада каждой страны — члена «Группы восьми».

В октябре начался мониторинг исполнения обязательств, принятых на себя участниками саммита в Санкт-Петербурге. На основе консультаций между российской и канадской исследовательскими группами было отобрано 20 обязательств (полный их список можно найти на сайте журнала <http://www.globalaffairs.ru>). По восемнадцати из них независимые экспертные оценки, сделанные по обе стороны Атлантики, совпали. Это свидетельствует о целостности методики, позволившей сделать объективный выбор по критериям методологии мониторинга.

В настоящее время готовится руководство по интерпретации данных. Группа экспертов ГУ — ВШЭ полностью осуществляет мониторинг исполнения обязательств Российской Федерацией и формирует оценку на основании полученной информации. Одновременно группа русскоговорящих экспертов Университета Торонто также будет проводить мониторинг показателей по России. Постоянный обмен информацией и материалами обеспечит объективность результатов и снимет возможные сомнения в предвзятости. Следующий саммит пройдет довольно рано (6–8 июня 2007 года в немецком городе Хайлигендамме), так что проекты промежуточного и итогового докладов должны быть подготовлены в Исследовательском центре «Группы восьми» Университета Торонто в январе и мае 2007-го.

Сотрудничество исследовательских групп двух университетов по мониторингу и оценке исполнения обязательств странами — членами «Группы восьми» обеспечит качество и надежность результатов мониторинга, максимально объективный анализ, оценку и освещение выполнения странами-членами решений, принятых в рамках саммита в Санкт-Петербурге.

Оценки представляют собой взвешенные средние показатели уровня исполнения странами-членами обязательств, принятых ими на себя на прошедших саммитах.

Власть недр



«Конец света» в Нью-Йорке:
масштабные перебои с электроэнергией летом 2003 г.

“*Российское руководство фактически делает ставку на нефть, уголь и газ как на основные инструменты, позволяющие достичь и сохранить в перспективе статус великой энергетической державы. Между тем изменяющаяся структура мировой энергетики к 2030–2050 годам существенно снизит конкурентные возможности России*”

Мировая энергетика: взгляд на десять лет вперед
48

Энергобезопасность как всеобщее благо *Жак Сапир*
66

Россия и ЕС: диалог на разных языках *Татьяна Романова*
79

Поймать журавля в темной комнате *Владимир Милов*
93

Мировая энергетика: ВЗГЛЯД НА ДЕСЯТЬ ЛЕТ ВПЕРЕД

За последнее время в структуре энергетического рынка произошли масштабные сдвиги. Существующая мировая практика взаимоотношений производителей и потребителей энергоресурсов все в меньшей степени устраивает обе стороны. Механизмы формирования энергетического рынка, сложившиеся во второй половине XX века, уже не работают.

Находящиеся в пределах относительной досягаемости развитых стран месторождения, на которых в 1970–1980-е годы под влиянием высоких цен начали добывать нефть, сегодня уже близки к исчерпанию. Появилась потребность в масштабных инвестициях в новые нефтеносные регионы в Западной Африке, Центральной Азии, на Каспии, в России, которые смогли бы заместить выбывающие мощности. Возникли новые крупные центры потребления, прежде всего Китай и Индия.

НОВАЯ СИТУАЦИЯ

Есть серьезные основания считать, что формируются тенденции новой энергетической реальности. Текущее состояние мировой энергетике определяют такие страны и регионы мира, как Соединенные Штаты, Ближний Восток, Россия, Китай и государства – члены Ев-

Данный материал подготовлен в рамках проекта «Внешние условия развития Российской Федерации в 2007–2017 гг.». Он осуществляется под руководством С.А. Караганова при поддержке РИО-Центра коллективом экспертов из Совета по внешней и оборонной политике, факультета мировой экономики и мировой политики ГУ – ВШЭ, Института стратегических оценок и анализа, Института Европы РАН и ряда других организаций. Основной автор материала – **А.В. Гончаренко**.

ропейского союза. США — крупнейший потребитель нефти (24,6 %), больше половины которой импортируется, лидер по импорту природного газа (16 % от мирового импорта).

Потребление нефти в КНР за последние 40 лет увеличилось более чем в 25 раз и составляет 8,55 % мирового. Здесь же отмечается наибольший рост темпов потребления: так, в 2004-м он составил в Китае 31 %.

Доля Западной Европы в потреблении нефти составляет 22 %, при этом Германия является вторым в мире импортером газа (14 %). В экономической зоне ЕС расположено лишь 3,5 % мировых доказанных запасов газа и менее 2 % доказанных запасов нефти (в основном в Норвегии и Великобритании). В то же время нефтегазовые месторождения эксплуатируются там гораздо интенсивнее, чем в других регионах мира, что ведет к быстрому истощению ресурсов. Основной проблемой Евросоюза является рост зависимости от импорта энергоносителей: к 2030 году она будет составлять 70 %, в то время как импорт нефти может вырасти с 76 % до 90 %, импорт газа — с 40 % до 70 %, угля — с 50 % до 70 % с лишним.

России принадлежит 26,6 % мировых запасов природного газа, от 6,2 % до 13 % (по разным оценкам) разведанных запасов нефти, около 20 % разведанных запасов каменного угля. Наша страна занимает первое место в мире по трубопроводной торговле природным газом и как экспортер нефти делит пальму первенства с Саудовской Аравией. Сегодня более 90 % экспортируемых российских энергоносителей поставляется в государства Европы.

В странах Ближнего Востока сосредоточено 61 % мировых запасов нефти и 40,1 % запасов газа, что, в частности, обуславливает стратегическую значимость региона с точки зрения выстраивания крупнейшими потребителями национальных энергетических стратегий. Среди стран Ближневосточного региона выделяются Саудовская Аравия — 22 % мировых доказанных запасов нефти, Иран — 11,5 %, Ирак — 9,6 %. Кроме того Саудовская Аравия сосредоточивает у себя 13,5 % мирового производства нефти. Во всем объеме мировых доказанных запасов газа Катару принадлежит 14,3 %, Ирану — 14,9 %.

В настоящее время нефть выступает энергоносителем общемирового значения, газ — в основном регионального, уголь — локального.

Серьезные опасения вызывает снижающийся уровень обеспеченности глобальной экономики запасами нефти и газа. Вместе с

тем ощущаются как временный недостаток нефтеперерабатывающих и транспортных мощностей, так и ограниченность дополнительных мощностей по добыче нефти.

В этих условиях обозначился интерес промышленно развитых потребителей к проблемам развития альтернативной энергетики; возрастает значимость проектов по производству и поставкам сжиженного природного газа (СПГ), в ряде стран наблюдается возобновление интереса к атомной энергетике. Однако вряд ли можно надеяться, что резкий рост потребления углеводородов в обозримом будущем будет компенсирован альтернативными источниками.

В условиях продолжающегося экономического роста азиатских стран, быстрого увеличения численности населения и чрезвычайно высокой энергоемкости национальных экономик резко возросла их потребность в энергоресурсах. Одновременно там увеличивается разрыв между растущим потреблением и снижающимся производством углеводородов.

Активов для слияний и поглощений становится все меньше, поэтому в последние годы основные слияния происходят исключительно в рамках одной страны или же общего геополитического пространства. Ограниченные возможности дополнительного роста производства множат риски возможной дестабилизации рынка.

Еще более опасно усиление политической нестабильности в регионах, наиболее богатых углеводородами. Рост цен на них приобрел характер устойчивой тенденции начиная с 2000 года, когда разразился очередной арабо-израильский конфликт. Впоследствии все «пиковые» значения нефтяных котировок отражали набирающую обороты региональную напряженность: вторжение США в Ирак, нагнетание обстановки вокруг ядерной программы Ирана, «тридцатидневная война» в Ливане и пр.

Ситуация в мировой энергетике характеризуется обострением противоречий, которые сохранятся на весь прогнозируемый период. Первопричиной геополитической напряженности является конфликтный потенциал, заложенный в распределении нефтяных ресурсов по планете. Основные потребители – высокоразвитые страны и поднимающиеся новые гиганты, в то время как мировые запасы углеводородов сконцентрированы главным образом на территориях сравнительно небольшой группы развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Именно данное противоречие в

первую очередь и определяет сценарии развития ситуации и поведение ключевых игроков на рынке.

Экономические и политические ресурсы таких крупных потребителей, как США, Европейский союз и КНР, сосредоточены на одних и тех же рынках. Экспансия мировых гигантов приводит к обострению конкуренции между ними. Политическая нестабильность большинства ресурсно богатых стран закладывает мину замедленного действия под фундамент мирового энергетического рынка, но в то же время создает определенные возможности для российской экспансии.

Большинство углеводородных ресурсов планеты контролируется национальными государственными компаниями. Зато перерабатывающие мощности, логистические и транспортные схемы, распределение углеводородов находятся в руках транснациональных корпораций. Отсюда и различие в стратегии поведения на рынке.

Крупные транснациональные корпорации стремятся расширить свою ресурсную базу. А госкомпании, располагающие основными ресурсами, делают все, чтобы развивать переработку, и пытаются получить долю в капитале транспортных и сбытовых структур. Углубление данного противоречия способствует перерастанию его в устойчивую тенденцию, которая, скорее всего, сохранится в ближайшее десятилетие.

Уменьшается число регионов, где резкий рост производства углеводородов обходится без применения новейших технологий и методов добычи, а также многомиллиардных вложений в инфраструктуру. В результате сужается круг возможностей для маневра ключевых потребителей на рынке, особенно после 2013–2017 годов.

Принципиальное значение приобретает геостратегическое противостояние между Китаем и Соединенными Штатами. К 2030-му КНР сравняется с США по объемам импортируемой нефти. При этом китайское руководство ясно осознает, что без обеспечения надежными источниками энергоресурсов дальнейший рост экономики станет невозможен. Именно поэтому энергетическая безопасность и поиск новых рынков становятся для Китая вопросом «выживания» как одного из лидеров мировой экономики. В свою очередь Вашингтон не заинтересован в усилении китайского присутствия на углеводородном рынке и готов использовать максимум политических и экономических рычагов для того, чтобы не допустить туда китайские нефтегазовые компании.

ОСНОВНЫЕ ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ К 2017 ГОДУ

В течение следующего десятилетия динамика развития ситуации в области глобальной энергетике по всем направлениям унаследует тенденции предшествующего периода. Доля традиционных энерго-ресурсов (нефть, газ и уголь) в совокупном потреблении первичных энергоносителей сохранится на уровне 2003–2005 годов, то есть около 80 %. Роль нефти в период до 2017-го будет максимальной (снижение интереса к нефти возможно только начиная с 2030 года).

В ближайшее десятилетие нефть останется ведущим энергоис-точником, обеспечивая около 40 % энергопотребления. За ней следуют природный газ (28 %), уголь (20 %), возобновляемые ис-точники (7 %) и ядерная энергия (5 %). Доли природного газа и нефти будут расти, в то время как доли угля и ядерной энергии – сокращаться. Возможно, что к концу десятилетия уровень по-требления ядерной энергии стабилизируется и начнет расширять-ся сфера применения альтернативных источников, но это не по-влияет на базовые тенденции по крайней мере в течение ближай-ших 15–25 лет.

В более отдаленной перспективе (до 2067-го) структура миро-вого энергодобавления, вероятно, будет стремиться к трансформации главным образом по двум сценариям.

Первый предусматривает постепенный переход от нефти к газу, примерно так же, как в свое время нефть вытеснила уголь. Затем ожидается сдвиг к возобновляемым источникам и, очевидно, к атом-ной энергии. При этом нефть сохранит позиции в качестве важного источника энергии во всяком случае до середины XXI века.

Согласно **второму** сценарному плану, если в ближайшее деся-тилетие будет достигнут прогресс в области водородных техноло-гий, способствующих быстрому вытеснению бензиновых двигате-лей, то сокращение потребления нефти начнется гораздо раньше – примерно к 2025 году. Но это пока маловероятно.

Энергоемкость мирового хозяйства (преимущественно за счет развитых стран) будет постепенно снижаться, но сохранится ли-нейная зависимость между ростом ВВП и увеличением энергопо-требления. Продолжающийся подъем мировой экономики еще некоторое время будет тянуть за собой спрос на энергоносители. Однако потребление замедляется и все больше отстает от темпов ВВП. Это означает, что мировые экономики начинают приспособ-ляться к высоким ценам через снижение энергоемкости и

обращение к использованию альтернативных и возобновляемых энергоносителей.

Доля энергетики в общих расходах ВВП западных стран будет и дальше сокращаться. Это исключает возможность даже в среднесрочной перспективе опираться главным образом на энергоносители как инструмент национального развития (в частности, это относится и к России).

Наиболее быстрыми темпами использование энергетических ресурсов будет расти до 2012-го — в среднем на 1,6–2 % в год. Затем начнется замедление, однако в целом основные тенденции развития энергетики сохранятся. Попытки КНР и Индии обойтись внутренними ресурсами, скорее всего, не приведут к успеху. Доля развивающихся стран в общем энергопотреблении возрастет, а развитых — снизится. При этом по потреблению нефти, природного газа и угля развивающийся мир начнет опережать индустриальный.

Глобальное потребление нефти будет возрастать в основном за счет ежегодного увеличения объемов ее использования в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, (в среднем на 2,8 %), прежде всего в Китае (4,5 %) и Индии (3,5 %), а также в Северной Америке (1,4 %), Латинской Америке (2,6 %) и на Ближнем Востоке (2,1 %).

Потребление газа наиболее быстро будет расти в странах АТР (в среднем на 3,6 % в год), в Центральной и Южной Америке (3,2 %), на Ближнем Востоке (3,1 %), в Африке (4,1 %), увеличиваясь за счет удешевления и совершенствования технологических систем его транспортировки (включая СПГ) и использования. Предложение газа расширится благодаря реализации ряда крупнейших проектов по его добыче: в России (на полуострове Ямал, в Восточной Сибири, на Дальнем Востоке и шельфе Карского моря), Иране (Северный и Южный Парс и др.), Катаре, Саудовской Аравии, ОАЭ, Кувейте, Алжире, Ливии, Азербайджане, Казахстане, Туркмении (шельф Каспийского моря) и других регионах.

Вследствие прогнозируемого снижения уровня добычи нефти в промышленно развитых странах могут существенно вырасти объемы ее импорта, в первую очередь из политически и экономически нестабильных стран Персидского залива. Тем самым становится актуальным вопрос о диверсификации источников поставки. В этой связи понятно, чем обусловлено все более пристальное внимание основных стран — потребителей энергоресурсов и крупных международных корпораций к ресурсно-сырьевой базе государств, не вхо-

дящих в ОПЕК. В том числе к России и ряду ее соседей на постсоветском пространстве.

Растущее потребление углеводородов приведет к дальнейшему углублению ключевых противоречий мирового топливно-энергетического комплекса (ТЭК). В будущем рынки энергоносителей, и в частности объекты нефтяной инфраструктуры, неизбежно подвергнутся скоординированным террористическим атакам. Это, скорее всего, произойдет в Ираке, Иране, Саудовской Аравии, Латинской Америке, странах Африки. Не исключены связанные с этим сбои поставок. Существенно увеличатся геополитические риски, что чревато новыми региональными конфликтами. Между тем наиболее вероятно поступательное развитие событий, и в ближайшее десятилетие мировой рынок не достигнет «нефтяные кризисы», напоминающие период 70–80-х годов прошлого столетия

Китай, очевидно, приложит все силы, чтобы расширить свое влияние и экономическое присутствие на Ближнем Востоке, в Африке, Латинской Америке и Центральной Азии. Предсказуемы его ситуационные союзы с Индией и, возможно, Россией для расширения присутствия в мировой энергетике. Основным конкурентом КНР по географической экспансии на энергетические рынки останутся США.

Главным источником увеличения добычи в Латинской Америке станет глубоководный шельф Бразилии. Очевидно, разрабатывать его будут американские корпорации, и добытые на основе бразильских проектов углеводороды Вашингтон использует в рамках политики, направленной на снижение зависимости от ближневосточных поставщиков. В то же время создание патронируемого президентом Венесуэлы Уго Чавесом союза Венесуэла – Куба – Боливия может привлечь другие латиноамериканские страны.

Таким образом, в условиях высоких цен на нефть складываются предпосылки, для того чтобы переориентировать потоки южноамериканской нефти с североамериканского направления на азиатско-тихоокеанское. Чавес, скорее всего, сохранит свой пост или осуществит передачу власти преемнику. Вместе с тем в случае опасности полного прекращения поставок нефти в Соединенные Штаты, а также успеха проекта политической оппозиции Вашингтону, создаваемого латиноамериканскими государствами, США могут пойти на более решительные меры по смене режима в Венесуэле.

Ожидается значительное увеличение доли Черного континента в мировой энергетике. В целом по региону пиковый уровень дости-

жим к 2020-му, а затем добыча, видимо, начнет снижаться. Помимо существующих добывающих проектов в Северной и Западной Африке (Нигерия, Алжир, Египет, Ливия), международные энергокомпании будут активно инвестировать в геологоразведку и добычу в Восточной и Юго-Восточной Африке (Судан, Танзания, Ангола). Увеличение добычи нефти прогнозируется также в Чаде, Конго и Экваториальной Гвинее. В первую очередь развитие получат шельфовые проекты.

Лидером роста в Африке будет Ангола, где в полную силу заработают открытые в последние годы глубоководные месторождения. Основными конкурентами в африканских нефтегазовых проектах являются Соединенные Штаты и Китай. США первыми приступили к работе на этом направлении, но КНР опережающими темпами расширяет свое присутствие в Африке. Скорее всего, Вашингтон постарается использовать свое политическое влияние в большинстве африканских государств с целью ограничить вхождение китайских компаний в африканский ТЭК.

На Каспии добыча нефти будет возрастать. В период до 2015 года пальму первенства здесь будет удерживать Азербайджан с его нефтяными скважинами Азери-Чираг-Гюнешли и газовым месторождением Шах-Дениз. С 2015-го базовым источником нефти станет казахстанский Кашаган. Что же касается запасов газа, то к 2017 году основными его поставщиками останутся Туркмения и Казахстан, тогда как доля Азербайджана будет снижаться.

Геополитическая ситуация в Каспийском регионе в целом складывается в пользу Запада. Уже функционирует нефтепровод Баку – Тбилиси – Джейхан (БТД) в обход России и турецких проливов, в 2007-м заработает газопровод Баку – Тбилиси – Эрзерум (БТЭ). По всей вероятности, до 2015 года будет построен газопровод из Турции (в перспективе – поставки газа из Ирана, Казахстана и Туркмении) в Европу (проект «Набукко»). В этой связи можно ожидать нарастание давления США и Евросоюза на Туркмению с целью перенаправить газовые потоки в планируемый газопровод. Одновременно Казахстан и Туркмения реализуют трубопроводные проекты по поставкам нефти и газа в Китай.

Влияние России на Каспии окажется минимизированным. Скорее всего, ее позиции – страны – транзитера небольших объемов каспийской нефти по трубопроводу Каспийского трубопроводного консорциума (КТК) – сохранятся на нынешнем уровне. С выходом

на полную мощность БТД поставки нефти по трубопроводу Баку – Новороссийск, по-видимому, будут заморожены.

Большой Ближний Восток в целом останется под стратегическим контролем США. С точки зрения энергобезопасности на период до 2017-го основной источник ресурсов по-прежнему будет представлять собой Саудовская Аравия, которая к 2010 году введет в строй новые добывающие мощности. Поэтому доля саудитов на мировом рынке нефти сохранится несмотря на то, что Соединенные Штаты, Китай, Европейский союз и Япония приложат значительные усилия к тому, чтобы снизить зависимость от ближневосточной нефти. В целом большинство стран региона продолжают политику лавирования между главными потребителями – США и КНР.

Если на расширенном Ближнем Востоке сохранится военно-политическая нестабильность, вряд ли можно ожидать в период до 2015-го каких-либо революционных прорывов в поставках иракской нефти и иранского газа на международные рынки. Не исключено, что в ближайшие 10 лет Вашингтон предпримет попытки, чтобы с минимальными для себя финансовыми и репутационными потерями установить контроль над регионами, наиболее важными с точки зрения поставок нефти и газа. В отношении Ирака уже запущен процесс «контролируемого развала» страны на три части, в результате которого наиболее богатый нефтью север страны, как надеются в США, отойдет американо-курдскому руководству. Затем вероятно расширение нефтеэкспортной системы Киркук – Джейхан.

В отношении Тегерана Вашингтон, скорее всего, попытается продолжать в условиях «мягких» экономических санкций курс на «демократизацию» политической жизни. Одним из вероятных сценариев могут стать некие сепаратные договоренности и снятие ряда претензий в обмен на долгосрочные проекты в сфере ТЭКа. С учетом долгосрочности данных мер, а также роста политической неустойчивости региона на весь период планируемых преобразований до 2017 года Иран и Ирак не смогут в полной мере реализовать свой углеводородный потенциал.

В ближайшее десятилетие Большой Ближний Восток останется для США, по сути, «резервным» источником углеводородов на более длительную перспективу, тогда как активно будут развиваться латиноамериканское, африканское, канадское и каспийское направления нефтедобычи.

Роль Ирана на мировой арене, как политическая, так и энергетическая, будет возрастать. Тегеран продолжит попытки расширить гео-

графию экспорта энергоносителей. Среди региональных направлений его газовой стратегии можно выделить западное (Турция, европейские рынки), северное (Южный Кавказ и Центральная Азия) и восточное (Пакистан, Индия, Китай, страны ЮВА). Перспективы «западного вектора» газовой политики Ирана (газопровод Иран – Турция с перспективой выхода на европейские рынки) оказываются в зоне высоких политических рисков. Тем не менее Иран с его запасами – основной ключ к энергетической независимости ЕС от России.

С этой точки зрения Соединенные Штаты заинтересованы в скорейшем снятии «иранской проблемы» и использовании иранского энергетического потенциала для решения собственных геополитических задач. Речь идет в первую очередь о снижении энергетической зависимости Европейского союза от России. Тем не менее фактически крупные инициативы в сфере транспортировки иранских углеводородов на европейский рынок могут быть реализованы только после мирного решения иранской ядерной проблемы. До тех пор пока эта проблема не будет снята, Иран продолжит ориентироваться прежде всего на рынок сбыта стран АТР.

В ближайшее десятилетие станет неуклонно возрастать внимание развитых стран-потребителей к альтернативным и возобновляемым энергоносителям. В настоящее время это один из наиболее динамичных сегментов энергетики. Всеобщий интерес будут привлекать энергия ветра, гидроэнергетика, а также этанол, крупнейшим производителем которого является Бразилия. Появятся серьезные проекты, связанные с использованием биотоплива. Основные инвестиции в разработки альтернативных видов энергетики ожидаются со стороны США, Японии, Китая, а также ведущих мировых нефтегазовых концернов – *BP, ExxonMobil, Royal Dutch/Shell* и др.

Новые технологии обеспечат увеличение эффективности энергопотребления, но доля альтернативных источников в общем энергобалансе вырастет лишь незначительно. Для того чтобы возобновляемые источники энергии покрыли хотя бы половину требуемого прироста электроэнергии, понадобится увеличить их мощности в 63 раза. Реализовать такую программу в течение 10 лет не представляется возможным. В указанный период (до 2017-го) также практически нереально мобилизовать производство «альтернативной» нефти (сверхтяжелая нефть, битуминозные пески, сланцы и т. п.) или освоение залежей и месторождений в труднодоступных районах.

СПГ-рынок превращается из географически разделенного в глобальный. Основного прироста спроса на сжиженный газ стоит ожидать со стороны Соединенных Штатов и стран АТР. США, уже являясь крупнейшим импортером природного газа, до 2017 года будут увеличивать импорт СПГ (на это нацелены 55 проектов новых приемных терминалов, включающих заводы по регазификации СПГ). Скорее всего, Япония останется лидером на рынке СПГ вплоть до 2020-го, после чего по потреблению газа на первое место выйдут Соединенные Штаты. Так или иначе, основной объем газа к 2017 году по-прежнему будет доставляться потребителям трубопроводным транспортом. Развитие СПГ-проектов не способно в ближайшее десятилетие переломить эту тенденцию.

Доля ядерной энергии сократится до 5,3 %, что обусловлено политикой развитых стран по повышению безопасности и экологической надежности энергетических систем. Замедление использования ядерной энергии в мире будет происходить за счет ее сокращения ее производства в Европе (-1,1 % в год) и стабилизации потребления в Северной Америке. Последовательная ликвидация АЭС в Европе (кроме Франции) будет замещаться их вводом в строй в странах АТР (Китай, Индия, Пакистан, Южная Корея и др.), а также в России, Иране и Бразилии. Потребление атомной энергии в Северной Америке, Японии и Франции в ближайшие годы несколько возрастет, после чего произойдет его стабилизация. У России есть уникальный шанс увеличить свою долю в мировой атомной энергетике. Но «окно возможностей» невелико — 10–20 лет.

Риск существенного падения мировых цен в среднесрочной перспективе весьма серьезен. Этому способствуют отсутствие дефицита нефти и газа, а также в перспективе резкое снижение интереса развитых стран к традиционным видам топлива, появление новых мощностей на Каспии, в Африке и других регионах мира, целенаправленная политика стран-потребителей (в первую очередь США) по повышению процентных ставок. В результате значительная часть инвесторов уходит с сырьевого рынка, что сужает возможности спекулятивного роста цен на углеводороды.

В ближайшее время основным фактором формирования ценовой конъюнктуры углеводородного рынка станет развитие политической ситуации вокруг Ирана, которая может пойти по следующим базовым сценариям.

Первый (наиболее реалистичный) предполагает дальнейшее противостояние Вашингтона и Тегерана, которое, однако, не приведет к военному столкновению. В данных условиях постепенно (в течение двух-трех лет) на мировом энергетическом рынке будет поддерживаться тренд на понижение, и цены дойдут до уровня 40–50 дол. за баррель с колебаниями в диапазоне 5–10 долларов.

Реализация **второго** сценария (достижение договоренностей и урегулирование конфликта мирным путем) приведет к резкому снижению цены на нефть уже в будущем году. Впрочем, вероятность данного сценария очень мала.

Третий сценарий – вооруженный конфликт – предполагает два разнонаправленных тренда. В случае реализации военного сценария цена нефти превысит 100 дол. за баррель. В дальнейшем, если конфликт примет затяжной характер, цена поднимется до 130–150 дол. за баррель, что заставит Вашингтон пойти на беспрецедентные меры по оказанию давления на ОПЕК с целью обеспечения дополнительных объемов углеводородов на рынке. В то же время этот сценарий значительно усилит конкуренцию в неопековских зонах добычи углеводородов.

В случае же развития военного противостояния в Иране по «иракскому» варианту ожидается постепенная коррекция рынка, которая может затянуться вплоть до 2015–2017 годов.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

Россия обладает крупным потенциалом на мировом энергетическом рынке: к настоящему моменту открыто и разведано более 3 тыс. месторождений углеводородного сырья. Примерно половина из них разрабатывается. Более половины российской нефтедобычи и более 90 % добычи газа сосредоточены в районе Урала и Западной Сибири. Большинство месторождений этого региона отличаются высокой степенью выработки, и потому, сохраняя его в качестве основной углеводородной базы, необходимо развивать и альтернативные регионы добычи.

Исходя из официальных оценок, нашедших отражение в «Энергетической стратегии России на период до 2020 года», к 2015-му добыча нефти в нашей стране может составить 530 млн т, а ее экспорт – 310 млн тонн. Главной нефтяной базой останется Западно-Сибирская нефтегазоносная провинция. Будут сформированы новые

центры нефтяной промышленности в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия) — добыча до 50 млн т в 2015 году; на шельфе острова Сахалин (25–26 млн т), в Баренцевом море и российском секторе Каспийского моря. Увеличится добыча нефти в Тимано-Печорской провинции.

Мощности магистральных нефтепроводов и морских терминалов для экспорта и транзита нефти из России за пределы СНГ способны возрасти к 2015-му в 1,5 раза по сравнению с сегодняшним уровнем. Это позволит реализовать к указанному сроку перспективные объемы экспорта нефти в дальнее зарубежье: примерно по 70 млн т по западному и северо-западному направлениям; около 130 млн т по черноморско-каспийскому направлению; около 80 млн т по восточному направлению; до 25 млн т по северному направлению.

К 2015 году добыча газа в России может достигнуть 740 млрд куб. м, а экспорт — 290 млрд куб. м. Добыча газа в Западной Сибири стабилизируется, поэтому весь прирост будет обеспечен за счет ввода в эксплуатацию новых месторождений Восточной Сибири и Дальнего Востока, шельфа северных и дальневосточных морей. Значительные запасы и перспективные ресурсы природного газа Восточной Сибири и Дальнего Востока теоретически позволяют сформировать в данном регионе новые центры газодобычи.

Вместе с тем существующие тенденции развития отечественного ТЭКа не позволяют говорить о том, что в ближайшее десятилетие России удастся укрепить свои позиции на мировом рынке, превратив свой энергетический потенциал в политические дивиденды.

Возымеют свое действие факторы, сдерживающие рост добычи нефти в России. К главным среди них следует отнести критическое состояние действующей нефтеэкспортной инфраструктуры, а также проблемы воспроизводства минерально-сырьевой базы. Немаловажную роль сыграют политические ограничения в отношении строительства частных трубопроводов и допуска иностранных компаний на российский рынок; низкая инвестиционная активность нефтяных компаний; сужающаяся сырьевая база нефтяных компаний (последствие многолетнего превышения темпов добычи над темпами прироста запасов).

Основной фактор, ослабляющий позиции России на рынке нефтепереработки, — это морально и физически устаревшее оборудование, которым оснащено подавляющее большинство российских

нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ). Поэтому, несмотря на то что в последние годы некоторые компании и проводили их модернизацию, в целом с технической точки зрения качество российской нефтепереработки значительно ниже мировых стандартов.

Среди первостепенных факторов, не позволяющих увеличивать добычу газа в России, следует указать на следующие:

- политика «Газпрома», который в условиях существующих внутренних тарифов на газ не заинтересован в развитии внутреннего рынка;
- отставание темпов роста добычи от темпов роста потребления газа;
- необходимость инвестировать серьезные средства в разработку новых месторождений;
- ставка на закупки центральноазиатского газа в ущерб инвестициям в добывающие проекты;
- государственная политика по недопущению иностранных компаний в качестве операторов разработки наиболее перспективных объектов (Ямал, Штокмановское месторождение).

Наконец, следует отметить критическое состояние существующей нефтеэкспортной инфраструктуры и связанную с этим проблему модернизации действующей системы магистральных газопроводов, не говоря уже о монополистическом характере российской газовой отрасли.

В результате воздействия вышеперечисленных факторов потенциал развития добычи нефти может быть рассчитан лишь на несколько лет. Вследствие неурегулированности налоговой системы и отсутствия мер по стимулированию инвестиций в геологоразведку сырьевые компании не смогут начать осваивать новые крупные месторождения и проводить геолого-разведочные работы. Темпы роста добычи нефти, которые Россия демонстрировала в 2000–2004 годах, вряд ли сохранятся в будущем. К концу второго десятилетия Россия выйдет на максимальную добычу порядка 10–11 млн баррелей в день (530–550 млн т в год) и сохранит этот уровень. К 2010-му российские поставки будут составлять порядка 15 % от объема мирового рынка нефти, а к 2030-му они снизятся до 10 %. *Таким образом, с учетом роста мирового потребления доля России на мировом нефтяном рынке имеет тенденцию к снижению.*

К 2010 году добыча газа на существующих месторождениях в России стабилизируется, и уже к этому времени дефицит газодобы-

чи в Российской Федерации с учетом роста внутреннего спроса и экспорта может составить 75–150 млрд куб. м.

Чтобы поддерживать или наращивать добычу и экспорт энерго-ресурсов, России необходимо приступить к разработкам в неосвоенных районах, прежде всего в Сибири и на шельфе северных морей. Это требует политического решения по привлечению инвестиций (в том числе иностранных). Предполагается, что до 2010-го кардинальных перемен в этой сфере не произойдет, а возможные сдвиги в будущем уже не позволят добиться изменений к 2017 году.

Несмотря на лидирующие позиции в том, что касается масштабов добычи и транспортировки углеводородов, Россия значительно отстает по уровню использования наиболее перспективных технологий. Руководство страны фактически делает ставку на нефть, уголь и газ как на основные инструменты, позволяющие достичь и сохранить в перспективе статус великой энергетической державы. Между тем изменяющаяся структура мировой энергетики к 2030–2050 годам существенно снизит конкурентные возможности России.

Наиболее серьезным и актуальным на среднесрочную перспективу является отставание России в технологиях, связанных с производством и транспортировкой сжиженного природного газа. К настоящему времени на международный рынок поступает в сжиженном виде около четверти всего экспортируемого газа, при этом рынок растет стремительными темпами. Не исключено, что к 2017-му СПГ составит прямую конкуренцию трубопроводному газу.

В том, что касается реализации масштабных СПГ-проектов, в России складывается достаточно пессимистическая картина. Практически все объемы СПГ в рамках проекта «Сахалин-2» (единственный российский СПГ-проект, который может быть запущен в ближайшую пятилетку) законтрактованы, а ситуация вокруг остальных СПГ-заводов в настоящее время «провисла». Так, газ Штокмана (наиболее перспективное месторождение с точки зрения поставок СПГ в США) решено переориентировать в Европу, при этом поставлять его трубопроводным транспортом. А СПГ-завод в Усть-Луге даже в случае завершения его строительства до 2017 года в силу своей малой проектной мощности не способен сыграть решающую роль в становлении России как ведущей газовой державы.

На ближайшее десятилетие Европа останется базовым рынком в плане сбыта российских углеводородов. Однако следует обратить внимание на ограниченные возможности нефтепроводных поста-

вок. Основной трубопровод «Дружба» требует ремонта, БТС уже вышел на полную мощность, а на южном направлении нефтеэкспорта все российские нефтяные потоки замыкаются на турецкие проливы, и в настоящее время альтернативы этому маршруту нет. Между тем наиболее уязвимым местом в российской транспортной политике на турецком направлении является пропускная способность Босфора. Ожидается, что Турция и в дальнейшем будет проводить политику закрытия своих проливов для прохода нефтетанкеров. Это, с одной стороны, снизит экспортные возможности России, а с другой – подтолкнет Москву к использованию БТД в качестве резервного (а в случае полного перекрытия турецких проливов – основного) маршрута транспортировки нефти на южном направлении.

Компенсировать потери Россия отчасти сможет за счет нефтепровода Бургас – Александруполис в обход Турции. Но поскольку затраты по добыче и экспорту нефти из России превышают аналогичные затраты на Каспии, то вполне вероятно частичное вытеснение с европейского рынка российской нефти.

Вторым по значимости рынком, влияние которого к 2017-му будет возрастать, является Азиатско-Тихоокеанский регион. Между тем на этом направлении возможности России также ограничены в плане объявленного роста (с нынешних 3 % до 30 %) всего объема поставок энергоресурсов. Для достижения показателя следует «перебрасывать» на восток не менее 60 млн т нефти и 65 млрд куб. м газа в год. В ближайшие 10 лет эта задача невыполнима технически и сомнительна с точки зрения инвестиционных возможностей российских компаний.

Энергодиалог Россия – США останется в зачаточном состоянии. Скорее всего, ресурсы Штокмановского месторождения будут направлены в Европу, а строительство Северного нефтепровода в Мурманск будет заморожено до 2015 года – срока введения в строй Восточного нефтепровода (на два проекта у «Транснефти» попросту не хватит средств). Доля российской нефти и нефтепродуктов на американском рынке к 2017-му не превысит 5 %. Наиболее вероятно, что эти ограничения не позволят России в ближайшее десятилетие выйти на рынок Северной Америки в качестве одного из крупных игроков.

На газовых рынках Европы и АТР Россия столкнется с ростом конкуренции. Основные надежды европейские потребители связывают с диверсификацией поставок за счет увеличения доли в эне-

гетическом балансе нефти и газа Северной Африки (Алжир, Ливия, Египет), а также государств Каспийского региона, Ближнего Востока, Центральной Азии. Ожидаемое в ближайшие 5 лет осуществление ряда трубопроводных проектов (выход БТД на полную мощность, БТЭ с подключением к проекту «Набукко» и пр.) нацелено на то, чтобы ограничить влияние России. В свою очередь Китай реализует несколько проектов, также снижающих его зависимость от российских углеводородов: нефте- и газопроводы из Казахстана, газопровод из Туркмении. Кроме того, будут расширены поставки в КНР нефти из Южной Америки, а также СПГ из Ирана.

Тем не менее в Европе Россия сохранит статус регионального энергетического лидера. В ближайшем будущем Европейский союз останется крупнейшим рынком сбыта российских энергоресурсов. Весьма сомнительно, что в скором времени удастся сформировать общеевропейский энергетический рынок и существенно потеснить на нем Россию.

Подобной перспективе препятствует целый ряд обстоятельств. В первую очередь неурегулированность многих вопросов в рамках Евросоюза и фактическое отсутствие единой точки зрения на пути обеспечения энергобезопасности. Потеснить Россию не удастся также и ввиду того, что реализация конкретных проектов по внедрению альтернативных источников энергии в Европе ведется в основном на уровне национальных экономик. Этому не способствует и взрывоопасная военно-политическая ситуация в Ближневосточном регионе (особенно вокруг Ирана, на который как на главную альтернативу России в вопросах поставок нефти и газа смотрят практически все потребители российского газа в Европе и на постсоветском пространстве). Нынешнее положение дел на Ближнем Востоке порождает целый ряд политических и военных рисков, препятствующих реализации планов Запада по выстраиванию новых энергетических коридоров.

Таким образом, основной задачей, стоящей перед Россией в ближайшие 10 лет, является создание условий для того, чтобы минимизировать ожидаемые потери, во-первых, от снижения ее присутствия на мировых рынках нефти и трубопроводного газа, а во-вторых, от снижения мировых цен на энергоносители.

Как государство, так и крупнейшие нефтегазовые компании в первую очередь должны сосредоточиться на внутреннем секторе газо- и нефтедобычи. Потребуется стимулировать инвестиции в вос-

производство минерально-сырьевой базы и освоение месторождений. При этом важно временно отойти от концепции глобальной энергетической экспансии в пользу инвестиций в национальные добывающие проекты в Восточной Сибири, на Дальнем Востоке, Сахалине, северном шельфе и т. п.

В то же время с учетом перспектив сохранения влияния Ближнего Востока как основного мирового энергетического центра необходимо сосредоточить усилия на сохранении и расширении присутствия российских компаний в ТЭКе Ирака, Ирана, других государств региона.

Среди первоочередных мер по решению стоящих перед Россией задач следует также указать на необходимость пересмотреть финансовые параметры Соглашения о разделе продукции (СРП), разработать такие механизмы участия иностранных компаний в российских добывающих СПГ-проектах, которые учитывали бы интересы обеих сторон.

Особое внимание надо уделить проектам по производству СПГ, как наиболее перспективным с точки зрения будущего мирового ТЭКа. Также необходимо повысить технологическую безопасность и эффективность работы энерготранспортных сетей.

Важно расширить поставки углеводородов на рынки в Европе за счет строительства дополнительных энерготранспортных магистралей (в Северную и Южную Европу, на Балканы), а также закрепить себя на азиатско-тихоокеанском рынке.

Российским нефтегазовым компаниям необходимо использовать благоприятную внешнюю конъюнктуру для реконструкции производственных мощностей с применением современных технологий и для развития сети сбыта, что позволит снизить себестоимость производства и предложить на внешние рынки более конкурентоспособный продукт.

Энергобезопасность как всеобщее благо

Жак Сапир

Вопросы энергетической безопасности доминируют сегодня в глобальной повестке дня. Но может ли энергетическая безопасность, как таковая, быть законной целью? И не обстоит ли дело так, будто она гарантируется сама собой в условиях действенной рыночной экономики? Если последнее справедливо, то никакой специальной политики, направленной на обеспечение энергобезопасности, вообще не требуется. Достаточно просто отрегулировать рыночные механизмы, а все остальное наладится автоматически.

Но если рынок сам по себе не способен обеспечить желаемый результат, то выработку правильной стратегии следует признать более чем актуальной задачей.

ЦЕЛЬ ИЛИ СЛЕДСТВИЕ?

Согласно общепринятому определению, энергетическая безопасность подразумевает такие условия, при которых потребитель имеет надежный доступ к необходимой ему энергии, а поставщик — к ее потребителям. То есть речь идет не только о бесперебойных потоках, но и о стабильных и разумных ценах.

Стабильность энергопотока на постоянной основе. Это особенно важно в том случае, когда передача энергии осуществляется посредством трубопроводов, газопроводов или высоковольтных линий электропередач. Некоторые разновидности энергии, такие, например, как электричество, нельзя накапливать количественно. Постоянное электроснабжение не менее существенно, чем глобальная стабильность поставок: даже кратковременное

Жак Сапир — профессор экономики, директор Парижского центра социальных исследований.

аварийное отключение способно причинить серьезный ущерб потребителям.

Поскольку разные источники энергии не могут быстро замещать друг друга, качество тоже играет важную роль. Под качеством в данном случае подразумевается характер сырья, из которого извлекается энергия. Само существование разных сортов нефти-сырца либо присутствие в природном газе и угле различных примесей (например, серы) должно учитываться при получении энергии из данных носителей. Вот почему стабильное качество также является существенным фактором.

Ценовая нестабильность, то есть ситуация, при которой разброс цен достигает больших значений, сулит немалый урон как потребителям, так и поставщикам. Ведь серьезные и непредсказуемые колебания цен мешают и тем и другим оценить, куда направить инвестиции. Некоторые источники энергии, считавшиеся слишком дорогостоящими, могут в одночасье стать рентабельными, а затем в течение одного дня снова утратить ценовую привлекательность. Поскольку развитие новых источников требует времени и денежных вложений, предсказуемость является ключевым фактором. Однако ценовые колебания делают ее малореальной, а иногда и невозможной. В результате инвестиционный процесс подчиняется краткосрочным решениям и становится абсолютно неэффективным.

Торговля, основанная на нерыночных ценах, по-прежнему составляет важную часть торговли энергоносителями и должна оставаться таковой, ибо подчас оказывается более действенной. Правда, основное направление экономической теории отдает предпочтение всеобъемлющей системе эффективных рынков, на которых текущие цены ненамного расходятся с долгосрочными средними значениями. Однако в действительности цены на рынках реального товара подвержены сильным колебаниям.

Частично это связано с невозможностью создать всеобъемлющую систему рынков, сколь либерализованной ни была бы экономика. Но даже если предположить, что в некоем иллюзорном мире удастся создать полноценную систему рынков и исключить все нерыночные операции, то даже и тогда текущие цены не удастся приблизить к долгосрочным средним показателям.

Это обусловлено прежде всего невозможностью правильно оценить все энергоресурсы, которые будут доступны в перспективе. Как подчеркивал еще в 1920 году [австрийский философ, социолог

и экономист] Отто Нейрат, ни один рынок не сможет спрогнозировать долгосрочные цены в отсутствие точного знания о будущих событиях.

Нам неизвестен и объем неразведанных запасов. То, что у нас считается знанием, на самом деле лишь «мнения» о неких технических данных. Споры вокруг этих «мнений» сами по себе полезны, так как позволяют добиваться определенного прогресса, но препятствуют появлению единого подхода. По поводу запасов энергоносителей обязательно появляются и «преобладающая» точка зрения, и суждение «меньшинства». Потом биржевые маклеры, склонные прислушиваться к мнению «большинства» с целью минимизировать расхождение во взглядах, могут резко изменить свои представления под влиянием какого-то неожиданного события. Таким образом, хотя плюрализм во мнениях хорош для демократии и общественно-научного прогресса, он плох для рыночного сближения ожиданий и цен.

Если стабильные цены — неотъемлемая часть энергетической безопасности, то их необходимо добиваться нерыночными средствами. Но возможно ли, чтобы поставщики и потребители достигли согласия по долгосрочным договорным ценам? Ведь потребители, согласно общепринятым представлениям, всегда будут добиваться снижения цен, а поставщики — их повышения. Не чревата ли подобная ситуация нескончаемыми спорами в том случае, если не будет найден «объективный» критерий?

В действительности же существует некий широкий критерий, который может быть получен путем сопоставления долгосрочных тенденций в области потребления и добычи. Прогноз цен на следующее десятилетие варьируется в широком диапазоне (обычно соотношение между «лучшим» и «худшим» сценариями составляет, как минимум, 2:1). Такой прогноз совершенно бесполезен для участников рынков реального товара и так называемых «действующих рынков», но он очерчивает общие тенденции. Так, сегодня можно достаточно точно предсказать, что цены будут расти.

Единство представлений об общей динамике можно использовать для выработки долгосрочной промышленной политики, направленной на улучшение эффективности энергопотребления и стимулирование возобновляемых источников энергии.

Страны — поставщики энергоресурсов будут понимать, что если они решат добиваться более высоких средневзвешенных цен на один источник энергии, то тем самым стимулируют усилия потре-

бителей по развитию других источников. А это в среднесрочной перспективе способно пошатнуть позиции поставщиков на энергетическом рынке. Кроме того, очевидно, что взлеты и падения рыночных цен могут нанести серьезный ущерб экономике и налоговой системе в странах-поставщиках. Нестабильность цен осложняет для компаний вложение средств в геологоразведку.

Внедрить договорные цены сложно, однако теоретически возможно. Договорные цены могли бы предусматривать особые условия для слаборазвитых стран, которые зачастую настолько бедны, что их граждане не могут позволить себе покупку электроэнергии или углеводородного топлива. В этом случае они полагаются на такие «традиционные» энергоносители, как древесина (что уже привело к обезлесению на Гаити, в Индонезии, в некоторых областях Индии), и злоупотребляют ими, ставя под сомнение процесс возобновления источников энергии.

Итак, **во-первых**, энергетическая безопасность не может быть спонтанным результатом рыночного саморегулирования даже в случае высокой степени либерализации. Следовательно, энергетическая безопасность — это законная цель, которая должна достигаться с помощью надлежащей политики и мероприятий. Рынки могут вносить свой вклад в достижение энергобезопасности, но только в контексте других инструментов, включая регулирование и нерыночные механизмы, такие, как двусторонние и многосторонние соглашения, промышленная политика и регулируемые цены.

Во-вторых, во многих отношениях энергетическая безопасность — это общая цель потребителя и поставщика, хотя обе стороны могут иметь разные интересы. Если глобальную безопасность рассматривать в предложенном нами глобальном измерении, а не только как «безопасность поставок», то ее можно квалифицировать как всеобщее благо.

ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Торговля энергоносителями юридически регулируется сегодня международными соглашениями. Некоторые из них являются частью общих правил, касающихся договорной и экономической деятельности, и вносят свой вклад в энергобезопасность.

Другие соглашения, как двусторонние, так и многосторонние, специально разрабатывались для повышения энергетической безо-

пасности. Ряд региональных соглашений также включают пункты, посвященные энергетике. Ссылки на «энергетические» положения Североамериканского соглашения о свободной торговле (*NAFTA*) содержатся в двусторонних договорах, даже если одна из сторон не является членом *NAFTA*. Еще один вид соглашений связан с идеей отделения производственной деятельности от транспортной и распределительной (так называемое разделение, «развязывание» цен), нацеленной на открытие и либерализацию энергетического рынка.

Большинство соглашений в области энергетики, или по крайней мере, некоторые их части подпадают под категорию «обычного» гражданского и экономического права. Это происходит потому, что участники таких соглашений имеют статус «частных лиц» или сторон, даже если являются госпредприятиями либо компаниями с государственным участием. В важных и стратегических сделках нельзя избежать вовлеченности правительства. Споры подлежат урегулированию в арбитражных судах, как национальных, так и международных.

Распространению на энергетический сектор «общих» соглашений способствовали Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ) и Всемирная торговая организация (ВТО). Однако со временем стало очевидно, что энергетика — это гораздо более сложная область и обычных торговых документов для ее регулирования недостаточно.

Первый важный специальный документ, связанный с энергетической безопасностью, был разработан странами-производителями, которые попытались закрепить национальный суверенитет над природными ресурсами, чтобы не допустить безраздельного господства крупных западных компаний. В начале 1960-х ООН официально признала государственный суверенитет и суверенные права на энергоресурсы.

В соответствии с принятой тогда резолюцией суверенные права на энергоресурсы гарантировались лишь в том случае, если они будут реализовываться в строгом соответствии с нормами международного права. Нельзя подрывать законы договаривающихся стран, регулирующие систему собственности на ресурсы, либо ограничивать доступ к ним, а также разведку и добычу полезных ископаемых на коммерческой основе. Выдача разрешений, лицензий и концессий не должна носить дискриминационный характер, и ей надлежит осуществляться на основе официальных критериев.

Можно сказать, что в какой-то степени эта резолюция ООН учла вопросы энергетической безопасности, однако ее явные реверансы в сторону стран-потребителей не могли устроить всех акторов. Следствием сложившейся ситуации стало создание Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК), попытавшейся вернуть странам-производителям контроль над энергоресурсами. В 1968 году она приняла важный документ – Декларацию о нефтяной политике стран-участниц Организации, которая могла бы считаться началом глобального подхода к энергетической безопасности. ОПЕК суждено было стать главным фактором ценообразования, но она была неспособна разработать сбалансированный подход к энергетической безопасности.

Другим значительным событием стало создание странами – членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Международного энергетического агентства (МЭА) в 1974-м. Вскоре страны-участницы МЭА приняли Международную энергетическую программу (МЭП) по выходу из кризисов. Эта программа справедливо считается первым договором в области международного права, посвященным именно энергетической безопасности. Вскоре после этого МЭП попыталась сократить зависимость стран – членов ОЭСР от нефти и стимулировать использование угля. Тогда же Великобритания резко снизила арендную плату за право разработки угольных месторождений, и это стало важным шагом на пути к превращению угля в альтернативное топливо. В этом смысле МЭП перевела международное соглашение в плоскость внутригосударственного регулирования.

После распада Советского Союза число двусторонних инвестиционных договоров резко возросло, поскольку западные страны наладили связи с постсоветскими государствами. В свою очередь Европейский союз ухватился за возможность начать многосторонние переговоры с целью упразднения сотен подобных двусторонних соглашений.

Плодом этих усилий стала ни к чему не обязывающая Европейская энергетическая хартия (декабрь 1991 г.). Она стала отправной точкой дальнейших переговоров, которые привели к принятию в декабре 1994 года Договора к Энергетической хартии (ДЭХ), обязательного для всех подписавших его сторон. Документ был ратифицирован, как минимум, 30 государствами, включая большинство бывших советских республик, европейских стран, Японию, Австра-

лию и Монголию. Россия и Белоруссия не ратифицировали ДЭХ из-за несущественных формальностей, но публично заявили о намерении придерживаться духа и буквы этого документа до его ратификации национальными парламентами.

ДЭХ знаменовал собой конец эры «общих» соглашений и переход к специальным соглашениям в области торговли энергоресурсами. Главный акцент в договоре был сделан на транспортировке энергоносителей и на защите потребителя и поставщика от посягательств третьей страны. Однако ДЭХ пока далек от достижения поставленной перед ним цели, его юридические возможности в деле укрепления энергетической безопасности крайне ограничены. И все же договор может быть полезен благодаря предусмотренным в нем арбитражным механизмам.

Юридический подход способен создать некие общие рамки, которые сами по себе заслуживают одобрения. Но хотя четко и ясно определены такие права, как суверенное право стран-производителей контролировать свои энергоресурсы или их транзит, а также право на транспортировку энергоносителей, наличие множества юридических документов создает серьезный риск институциональной путаницы.

В действительности некоторые права, оговоренные в действующих соглашениях, можно назвать противоречивыми. Так называемые «общие» торговые соглашения иногда вступают в противоречие с юридическими аспектами собственно энергетической безопасности. Отчасти это связано с классической коллизией между «общими» принципами и контекстом либо специфической деятельностью в энергетическом секторе. Но дело прежде всего в том, что большинство «общих» торговых соглашений регулируют рыночные отношения, а конкуренция и рынок, как уже было продемонстрировано, не могут решить проблему энергетической безопасности.

Данное противоречие нельзя разрешить, не определив, какие принципы должны доминировать в политике энергетической безопасности, однако это уже политическая, а не юридическая проблема. Юридические договоры могут служить инструментом проведения определенной политики в сфере энергетической безопасности, но они не определяют цели и область действия этой политики. Только решение данной проблемы устранил риск юридической неразберихи, способной тяжело ударить по сердцу энергетической безопасности — стабильности энергопотоков и цен. Чисто

юридический подход к обеспечению энергетической безопасности обречен на провал.

ТЕХНИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Другой важный аспект энергетической безопасности — технический: ведь стабильность энергопотока бесспорно связана с внешней инфраструктурой. Технические вопросы не могут быть решены, исходя из предположения, будто верные технологические решения можно выработать автоматически в ответ на возникающие проблемы. Следует помнить, что глобальная стабильность любой сетевой системы равнозначна стабильности ее наиболее уязвимых звеньев. Соответственно требуются конкретные действия ответственных учреждений и организаций.

Наиболее очевидными *краткосрочными* проблемами в сфере энергетической безопасности являются устойчивость систем транспортировки, а также безопасность добывающей и транспортной инфраструктуры. Устойчивость в данном случае подразумевает, что есть экономические и институциональные условия, позволяющие содержать эти системы в исправности и успешно их эксплуатировать. Чтобы поддерживать транспортные системы в надлежащем состоянии, требуются немалые средства. Необходим также регулярный контроль за их технической и экологической безопасностью. Это предполагает надзор со стороны как государства, так и независимых агентств, а также постоянное совершенствование существующих положений и процедур.

Из этого вытекает, что при разработке необходимых положений и процедур следует обеспечить высокий уровень международного сотрудничества. Нет смысла стремиться к совершенству процедур в какой-то одной области, если другая часть системы эксплуатируется небрежно. Такого рода сотрудничество обычно подразумевает единое руководство. Размывание ответственности посредством умножения инстанций и уровней принятия решений — прямой путь к краху. Хотя этот принцип хорошо известен профессиональным управляющим, собственники не всегда позволяют внедрять его беспрепятственно.

Права собственников могут и должны регулироваться государственными и международной правовыми системами, которые в этом случае действуют как своего рода коллективное право собственности «высшего порядка». И все же сочетание рассредоточенного ча-

стного права собственности с централизованным государственным регулированием может породить запутанную и крайне спорную ситуацию. (Недаром Верховный суд США еще в 1923 году постановил, что речные дамбы должны управляться специальным федеральным агентством). Наиболее очевидной и, наверно, самой спорной мерой является необходимость ограничения прав частных собственников. Подобное ограничение могло бы осуществляться в виде четкого и повсеместного государственного регулирования (как на национальном, так и на международном уровне) либо путем создания соответствующих органов государственной власти при поддержке независимых инспектирующих организаций.

Главная *долгосрочная* техническая проблема – это способность поставщика создавать излишки энергии. Большинство стран-поставщиков имеют незначительное по численности население и по этой причине потребляют немного энергии. Однако в таких государствах-производителях, как Алжир, Индонезия и Россия, неизбежно возникает неявный конфликт между внутренним потреблением и экспортом энергии. Данная проблема усугубляется низкой эффективностью энергопотребления, характерной для всех трех государств. Игнорирование негативных факторов чревато превращением каждого из этой троицы в нестабильного, а значит, и ненадежного производителя энергии.

Огромное значение имеет долгосрочная устойчивость производственной деятельности государств-производителей в сфере энергетики. Такая устойчивость может оказаться под вопросом из-за необходимости вести разведку и добычу энергоресурсов во все более труднодоступной местности, что предполагает использование недоступных на сегодняшний день технологий, нанесение ущерба окружающей среде и трудности с транспортировкой.

Очевидно, что подобного рода препятствия невозможно преодолеть в одиночку и без доступа к самым передовым из имеющихся технологий. Поэтому необходимо избежать введения эмбарго на поставку новейших технологий, а для этого требуются гарантии международных организаций. Ключевые технологии можно было бы определить как «общее благо» для всего мира и разработать некие международные нормы, уточняющие условия доступа к этим технологиям.

Следовательно, энергетическая безопасность зависит от промышленной политики, которую проводят в странах, производящих

и поставляющих энергию. Им следует в должной степени согласовывать свою промышленную политику, чтобы своевременно внедрять технические изменения, необходимые для обеспечения энергетической безопасности.

Все эти меры предполагают достаточно высокую степень административного и политического взаимодействия как на государственном, так и на международном уровне. Сама динамика технического измерения энергетической безопасности вынуждает сделать главный акцент на стратегическом международном сотрудничестве, которое не в состоянии обеспечить международные организации, занимающиеся исключительно вопросами международной торговли.

ЭНЕРГОБЕЗОПАСНОСТЬ В XXI ВЕКЕ: УРОКИ ПЕРВОЙ ПЯТИЛЕТКИ

В конце 1980-х и начале 1990-х годов на внутренних рынках произошли большие изменения. Политика поощрения конкурентной борьбы привела к значительному ускорению процесса либерализации и демонополизации рынков. Законодательство Европейского союза о торговле сделало обязательным «разделение» и открыло внутренние энергетические рынки. ОЭСР призывает Россию проводить аналогичную политику.

Однако различные энергетические кризисы, происходившие с 2000-го, испытывали сложившуюся систему на прочность. Так, крупные аварии на электрических подстанциях и длительные отключения электричества случались на северо-востоке США и в Италии в 2003 году. А самый известный – калифорнийский кризис – грянул в 2000-м, спустя два года после завершения реформы в области энергетики. Совсем недавно масштабный сбой произошел в европейской энергосистеме.

В период с 1996 по 1998 год производство электроэнергии в США было демонополизировано и децентрализовано. Появились рынки «наличного товара». Транспортировку энергии к потребителям осуществляла одна компания, поскольку расчленение единой сети электроэнергии было бы неэффективно. Хотя эта компания была приватизирована, она подвергалась такому же государственному регулированию, как и частные компании-производители.

В 2000-м цена киловатт-часа возросла с 60 долларов, прогнозирувавшихся аналитиками до реформы, до 120 долларов в июне и 165 – в августе. Эти скачки цен явились в основном следствием созна-

тельной стратегии частных компаний, сокращавших производство во время максимального потребления. Распределительная компания не могла штрафовать их за эти действия и обанкротилась. Тогда местные власти взяли на себя руководство процессом распределения. В 2003 году именно штат Калифорния не выдержал бремени бюджетных расходов. Бюджетный кризис вызвал политический кризис.

Два урока этого кризиса особенно важны.

Во-первых, если бы цены не регулировались, кризис мог бы быть еще более глубоким.

Во-вторых, чрезвычайно трудно, а быть может, и вовсе невозможно заставить рынки работать в энергетическом секторе, и особенно в области электроэнергетики.

Конечно, можно разработать теоретические требования, выполнение которых могло бы обеспечить эффективность энергетических рынков. Однако соблюдение этих условий в реальности – мероприятие чрезвычайно трудное и дорогостоящее. Вот почему можно утверждать, что было бы проще и дешевле создать государственную монополию на тех же условиях.

Реальный опыт не доказывает, что политика разделения и прекращения регулирования способны поднять стабильность местной энергосистемы. Цепочка серьезных аварий и отключений электричества наглядно демонстрирует, что монополистическая система, наверно, более эффективна в данной отрасли, чем демополизированная. Кроме того, не следует пренебрегать проблемой узкоспециальных знаний. Поскольку данная деятельность подразумевает чрезвычайно специфичные знания, приватизация посредством аукциона на приобретение лицензии почти наверняка окажется неэффективной.

Другой аспект той же проблемы связан с тем, что финансовые рынки неэффективны в сфере коммунальных услуг, так как не могут обеспечить качественный надзор и управление. Это существенно ослабляет доводы в пользу приватизации в данном секторе. Лауреат Нобелевской премии Герберт Саймон утверждает, что в отсутствие полной информации преимущество частной корпорации над государственной вызывает большое сомнение. Проведенное в 2001-м сравнение электроэнергетической системы Великобритании, в основном частной, с преимущественно государственной системой Франции показало, что последняя не только стабильнее работает, но и предлагает потребителям более низкие цены.

Все это вызывает серьезную озабоченность тем влиянием, какое доминирующая в наше время политика, стимулирующая прекращение регулирования, демонополизацию и приватизацию в энергетическом секторе, может оказывать на энергетическую безопасность. Если определять ее как стабильность, то политика, проводимая сегодня Вашингтоном, Евросоюзом или рекомендуемая ОЭСР другим странам, может нанести серьезный ущерб безопасности.

Имеет место противоречие между торговыми стратегиями, такими, как стимулирование свободной торговли, открытие и либерализация энергетических рынков, и стратегией обеспечения энергетической безопасности. Необходимо признать существование данного противоречия, в противном случае политика, нацеленная на введение режима энергетической безопасности, в конечном итоге потерпит крах как на государственном, так и на международном уровне.

Последний саммит ЕС – Россия служит хорошим примером того, как можно важный вопрос (такой, как энергетическая безопасность) превратить в политическую бессмыслицу.

Страны бывшего советского блока по-прежнему проявляют особую чувствительность к отношениям с Россией. Их можно понять. Чего же понять нельзя, так это политических заявлений о том, что «Европа выиграет, если обойдется без России», а «Европа нуждается в энергетической НАТО».

Во-первых, нравится нам это или нет, но по крайней мере в ближайшие 25 лет России предстоит играть центральную роль на мировых энергетических рынках. Ведь это единственная страна, которая способна осуществлять снабжение всеми видами энергоресурсов – от нефти до ядерной энергии и от угля до источников возобновляемой энергии (таких, как биотопливо).

Во-вторых, говорить об энергетической НАТО можно будет лишь в том случае, если США станут ведущим поставщиком энергоресурсов. В настоящее время, однако, Америка – импортер энергии. Обеспечить энергетическую безопасность можно за счет усиления взаимной зависимости, а Россия нуждается в опыте Запада, чтобы повысить эффективность использования энергии.

Кроме того, так называемый энергетический диалог между Россией и Европейским союзом демонстрирует, что последний находится чуть ли не на грани распада, по крайней мере в своей нынешней форме. Теперь уже очевидно, что налицо конфликт интересов между странами с сильным энергетическим сектором (Германия,

Франция, Италия и Испания) и государствами со слабой энергетикой. Больше того, не существует общего мнения о том, каким должен быть ЕС и до каких пределов ему следует действовать как единому целому. Политический паралич будет только усугубляться, и вопросам энергетической безопасности суждено все в большей степени перемещаться в плоскость двусторонних переговоров.

В таком процессе есть некоторая логика. Безопасность — это прежде всего политическая проблема. Но чтобы сформировались общие политические взгляды, требуются и общность политических культур, и совпадение интересов. Этого можно было бы ожидать от прежнего, «малого», Евросоюза, но уж точно не от ЕС-25. Энергетическая безопасность способна стать одним из центральных вопросов, вокруг которого произойдет раскол Европейского союза и возникнет новая европейская конфигурация.

В основу Энергетической хартии были положены в основном крайние либеральные принципы. Это не только отражало тогдашние идеологические стандарты, но и подразумевало, что, когда не удастся достичь политического консенсуса, решающее слово скажет «рынок». Но то, что эта хартия, вероятнее всего, окажется неприемлема для России, также поднимает важный вопрос в таких странах, как Франция и Германия. Нынешняя Хартия, как и европейское регулирование в энергетической области, мешает выработке эффективной промышленной политики, касающейся энергетики. Эта ситуация абсурдна для стран, имеющих мощную промышленность, но, конечно, в меньшей степени задевает остальные государства.

По мере того как конфликт в ЕС усиливается, вполне возможно, что Энергетическая хартия станет первым пострадавшим в ходе строительства нового европейского архитектурного ансамбля.

Россия и ЕС: диалог на разных языках

Татьяна Романова

Энергетика — это достаточно специфическая область межгосударственного сотрудничества, что особенно заметно в отношениях между Россией и Европейским союзом.

Во-первых, стабильное снабжение государства энергетическими ресурсами жизненно необходимо для его развития и процветания и тем самым является одним из компонентов обеспечения безопасности.

Во-вторых, энергетика имеет мощный интегративный потенциал. Именно она лежала в основе процесса образования Европейских сообществ, поскольку на момент заключения в 1951 году Соглашения об учреждении Европейского объединения угля и стали уголь составлял 80 % энергетического баланса европейских стран. Кроме того, добыча и транспортировка природных ресурсов требует значительных затрат и капиталоемкой инфраструктуры, что, в свою очередь, стимулирует заключение долгосрочных контрактов между потребителями и производителями. Наконец, отношения в области энергетики могут закладывать основу для долгосрочных контактов и в других областях экономики, а затем и в политике.

В-третьих, существует прямая взаимозависимость: Евросоюз нуждается в поставках углеводородов, а Москва — в выручке от продажи энергетических ресурсов (ЕС закупает более 50 % российского экспорта нефти и более 60 % российского экспорта природного газа). Это серьезно меняет традиционный расклад сил в их экономических отношениях. В обычной ситуации Европейский союз смо-

Т.А. Романова — к. полит. н., доцент кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

трит на экономические взаимосвязи свысока, пытаюсь навязывать свои правила игры как через двухсторонние документы, так и в рамках многосторонних форумов. Хотя он и предпринял аналогичные попытки в энергетике, его подход оставался достаточно сдержанным. Реакция же Москвы была весьма жесткой. На протяжении последних шести лет даже обсуждается возможность заключения отдельного энергетического договора.

Весь этот комплекс факторов обуславливает пристальное внимание к российско-европейским энергетическим связям, особенно сегодня, когда они переживают далеко не лучшие времена.

БОИ НА ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ ФРОНТЕ

Одним из наиболее очевидных свидетельств ухудшения отношений Россия – ЕС в энергетической области является обострение в апреле нынешнего года противоречий между «Газпромом» / Россией, с одной стороны, и Великобританией / Европейским союзом – с другой.

В начале 2006-го «Газпром» заявил о заинтересованности в приобретении британской газовой компании *Centrica*, а также электроэнергетической *Scottish Power*. Акции *Centrica* резко подскочили в цене, но потенциальные покупки «Газпрома» обеспокоили Лондон. После нескольких раундов консультаций было решено при необходимости принять акт вторичного законодательства, чтобы, руководствуясь интересами безопасности энергетического снабжения, не допустить приобретение российской компанией британских предприятий. (В 2003 году в Соединенном Королевстве приняли закон, по которому правительство не может блокировать по политическим мотивам слияние компаний и их приобретение на британском рынке.)

Предание огласке этих мер газетой *Financial Times* вызвало прогнозируемо резкую реакцию со стороны «Газпрома». Председатель правления ОАО «Газпром» Алексей Миллер на встрече с послами стран – членов Европейского союза в Москве заявил, что его компания не хотела бы наталкиваться на искусственные, обоснованные политическими соображениями препятствия на европейском рынке. В противном случае рост поставок в Европу не будет значительным, а сам «Газпром» в своей деятельности постепенно начнет все больше ориентироваться на Китай и США.

Вскоре последовал ответный удар. Европейская комиссия подчеркнула, что Евросоюз не потерпит угроз и ожидает исполнения

контрактных обязательств в полном объеме. Одновременно было отмечено, что «Газпром» волен диверсифицировать свои поставки в коммерческих целях, но его поведение лишний раз подтвердило опасения Европы в отношении стабильности поставок из России, а следовательно, и необходимость диверсификации путей транспортировки природного газа и его поставщиков. Высокий представитель ЕС по общей внешней политике и политике безопасности Хавьер Солана совместно со служащими Европейской комиссии подготовил документ «Внешняя политика на службе энергетических интересов Европы». Британский премьер Тони Блэр, однако, заявил, что никто не будет строить препоны российской компании на британском рынке, и конфликт был погашен.

Идея движения «Газпрома» в распределительный сектор (планировавшиеся к приобретению активы в Великобритании относятся именно к этой группе) возникла в связи с либерализацией рынков природного газа и электроэнергии. Реформирование энергетики Европейского союза привело, в частности, к отмене так называемой оговорки о месте назначения природного газа в долгосрочных контрактах «Газпрома» с европейскими газовыми компаниями, которая предписывала его партнерам продавать полученный природный газ только на определенной территории. Неодинаковые для различных европейских потребителей цены на газ (в зависимости от дальности транспортировки) могли привести к тому, что внутри Евросоюза продукция «Газпрома» начнет конкурировать сама с собой. В этой ситуации единственно возможный рациональный путь состоял в движении в распределительный сектор самой компании. Он же обеспечивал доступ к продаже — на наиболее прибыльный сегмент газового рынка. Именно к такому компромиссу пришли «Газпром» и его партнеры при отмене оговорки о месте назначения поставок газа.

Появление «Газпрома» в секторе распределения может также интерпретироваться как отход России от чисто сырьевой специализации, начало экспорта переработанных энергетических товаров, а также выход на рынок сопутствующих услуг. Однако это движение натолкнулось на сопротивление и Великобритании, и Европейской комиссии, поскольку было интерпретировано как отход от принципа честной конкуренции: дескать, при отсутствии либерализации самого российского рынка российская компания собиралась воспользоваться преимуществами реформированного рынка ЕС. В этой связи не случайно прозвучало заявление Еврокомиссии о намере-

нии возбудить дела по вопросу о нарушении «Газпромом» конкурентного законодательства.

Отказ России открыть собственный рынок будет воспринят Европейской комиссией как шаг, направленный на закрепление ее положения исключительно в качестве сырьевого придатка Европейского союза, не имеющего доступа ни в сегмент распределения, ни на рынок продуктов переработанного природного газа или электроэнергии. Одновременно можно говорить и о том, что некоторые преимущества доступа на внутренний рынок Евросоюза Еврокомиссия пытается продать дважды: первый раз как плату за изменение долгосрочных контрактов, а второй — в виде стимула для либерализации российского рынка природного газа.

Другое недавнее проявление конфронтации России и ЕС в области энергетики — решение по разработке Штокмановского газоконденсатного месторождения. Дискуссии вокруг этого шельфового месторождения в Баренцевом море, запасы которого оцениваются в 3,7 трлн куб. м, ведутся уже на протяжении более десяти лет. Последняя стадия дебатов началась в сентябре 2005-го, когда был объявлен «короткий список» номинантов на участие в консорциуме по разработке месторождения. В список вошли норвежские *Statoil* и *Norsk Hydro*, американские *ChevronTexaco* и *ConocoPhillips* и, наконец, французская *Total*. Предполагалось, что в скором времени из них будут выбраны два-три претендента на партнерство с «Газпромом».

Долгое время считалось, что для освоения Штокмана «Газпрому» необходимы зарубежные партнеры. Месторождение, во-первых, сложно для разработки, и, следовательно, понадобится доступ к передовым технологиям. Во-вторых, предполагается транспортировка посредством сжижения, преимущественно в США, а значит, нужны технологии сжижения и доступ на американский рынок. Наконец, в третьих, потребуются крупные финансовые вложения.

Тем не менее российский газовый монополист тянул с решением вопроса о тех, кто войдет в создаваемый консорциум. Одновременно искусственно подогревалась конкуренция между потенциальными партнерами, каждый из которых имел свои козыри. Норвежцы были готовы поделиться богатым опытом работы в арктических морях, предлагали технологии добычи и транспортировки, обмен активами. Французы — обмен активами и технологии сжижения, а американцы — главным образом доступ на рынок потребителей.

Вскоре, однако, расклад сил изменился коренным образом. На франко-германо-российском саммите во французском Компьене (конец сентября 2006 года) Владимир Путин заявил о возможности поставлять часть добываемого на Штокмане природного газа на европейский рынок. Наблюдатели связали это с тяжелыми переговорами с Вашингтоном по вопросу присоединения России к Всемирной торговой организации. В результате эксперты высказали предположение, что предпочтение в консорциуме будет отдано европейским компаниям.

Затем, в ходе визита в Германию, президент России заявил о том, что по Северо-Европейскому газопроводу, который пройдет по дну Балтийского моря и соединит напрямую Россию и Германию, будет транспортироваться не только газ Южно-Русского месторождения, но и – впоследствии – до половины объема газа со Штокмановского месторождения. Фактически это означало отказ «Газпрома» от масштабного выхода на крайне перспективный рынок СПГ. Слова российского президента успокоили европейцев, которым в последнее время все чаще приходилось слышать, будто у «Газпрома» может попросту не хватить ресурсов для выполнения своих обязательств перед европейскими поставщиками.

Наконец, 9 октября руководство «Газпрома» заявило о том, что российский газовый гигант вообще не нуждается в сотрудничестве для разработки Штокмана. Мол, компания не смогла найти партнера, который предложил бы приемлемые условия, то есть предоставил бы концерну соответствующие по объему и качеству активы в обмен на долю в месторождении.

Европейский союз квалифицировал это решение как очередную попытку России ограничить либерализацию своего энергетического рынка. В частности, представители норвежского стортинга выразили сожаление и отметили, что сотрудничество было бы выгодно всем. Американские политики высказались жестче, заявив, что отказ России вполне согласуется с политикой самоизоляции России и ее энергетического сектора. А Международное энергетическое агентство назвало такое поведение неоспоримым признаком национализма. На неформальной встрече Путина с главами государств и правительств Евросоюза в октябре 2006-го значительное время было уделено обсуждению этого вопроса и разъяснениям российской стороны.

Наконец, третье событие, иллюстрирующее состояние «энергетических» взаимоотношений России и Евросоюза, – это их перегово-

воры по Договору к Энергетической хартии (ДЭХ), подписанному Россией и рядом других государств еще в 1994 году и вступившему в силу (правда, без российского участия) в 1997-м.

Договор затрагивает четыре блока вопросов.

Первый связан с торговлей энергетическими ресурсами на основе принципов ВТО.

Второй — защита капиталовложений на послеинвестиционной стадии от различных неэкономических рисков и гарантия репатриации прибыли.

Третий — транзит. Здесь ДЭХ и протокол к нему предусматривают свободу транзита по территории всех участвующих государств, а также привлечение мирового посредника для временного разрешения спора. Дискутируемыми остаются вопросы, касающиеся необходимости проведения аукционов на свободные мощности, обеспеченности долгосрочных контрактов долгосрочным соглашением об использовании мощностей, а также оговорки о региональной интеграции. Отметим также, что «Газпром» опасается потери значительной части своих доходов и контроля над Единой системой газоснабжения.

Четвертый блок вопросов имеет отношение к энергоэффективности.

Достаточно долго ДЭХ признавался мертвым механизмом, но в 2006 году Еврокомиссия и государства — члены ЕС принялись его активно поддерживать. Более того, ратификация документа Россией стала навязчивой идеей брюссельской бюрократии. Такому повороту событий во многом способствовал украино-российский кризис начала 2006-го. Кроме того, в преддверии саммита «Большой восьмерки», на котором Россия предложила свое видение энергетической безопасности, говорилось о том, что все основные принципы уже зафиксированы в ДЭХе и, следовательно, требуется только ратификация хартии.

В письме, посланном от имени руководства Европейского союза до саммита в Сочи в мае 2006 года, комиссар ЕС по энергетике Андрис Пиебалгс и министр экономики Австрии (эта страна председательствовала в Евросоюзе в первой половине 2006-го) Мартин Бартенштайн подчеркнули, что Евросоюз готов сохранить долгосрочные контракты при условии ратификации Россией Договора к Энергетической хартии. Это стало еще одним примером того, как Европейский союз, уже пообещавший сохранить долгосрочные контракты и при разработке директив по либерализации рынка природного газа в 1998 и 2003 годах, и при изменении условий долгосроч-

ных контрактов, попытался вновь «продать» Москве это выгодное для нее условие поставок природного газа.

После майского саммита Владимир Путин четко заявил, что Россия хотела бы знать, что она получит взамен ратификации: каковы будут ее выгоды помимо возможного притока инвестиций? Это стало прозрачным намеком на необходимость допустить российские компании на рынок потребителей Евросоюза и, следовательно, переработать положения ДЭХа.

Отметим, что, как считает сам ЕС, его территория не в полной мере подпадает под действие этого договора, поскольку Брюссель упорно следует оговорке о региональной интеграции, которая отдает приоритет внутреннему законодательству Европейского союза над ДЭХом.

Неформальная встреча руководителя России и глав государств и правительств участников Евросоюза в Лаhti (Финляндия) 20 октября 2006-го обозначила новую тенденцию в деле поддержки Европейским союзом Договора к Энергетической хартии. Было внесено предложение интегрировать соответствующие положения ДЭХа и его протокола непосредственно в новую правовую базу их отношений – в Соглашение о стратегическом партнерстве, переговоры по которому будут начаты в следующем году. Иными словами, речь идет о том, чтобы поставить одобрение новой правовой базы взаимоотношений Россия – Евросоюз в зависимость от принятия Москвой соответствующих требований в области энергетики. Это войдет в противоречие с установкой на то, что Соглашение о стратегическом партнерстве должно содержать только базовые принципы и цели сотрудничества, а все секторальные договоренности следует вынести за рамки договора. Кроме того, коренным образом изменится арена переговоров по соответствующим положениям.

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ПРОПАСТЬ

В чем же причина расширяющейся конфронтации в энергетическом диалоге России и Европейского союза? Данная тенденция обусловлена в первую очередь растущим разрывом в концептуальных подходах сторон к сотрудничеству в области энергетики. Причем эти различия серьезно сказываются не только на собственно энергетической области, но и на центральной проблеме нынешних взаимоотношений России и ЕС – определении правовой базы сотрудничества Москвы и Брюсселя после 2007 года.

Подход Евросоюза к энергетическому сотрудничеству оформился уже в начале 1990-х на момент подписания Энергетической хартии и договора к ней. На тот момент энергетическое законодательство внутри Европейского союза только формировалось, поэтому Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и Евросоюзом просто содержало отсылку на Договор к Энергетической хартии как на основу отношений в энергетике. Так, согласно §1 ст. 65 СПС, «сотрудничество осуществляется на основе принципов рыночной экономики и европейской Энергетической хартии на основании постепенной интеграции энергетических рынков в Европе», а ст. 105 СПС, подтверждая это, вновь прямо отсылала к положениям хартии.

Сама Энергетическая хартия и Договор к ней создавались при непосредственном участии Европейской комиссии. Это было обусловлено как наличием компетенций у Европейского сообщества в вопросах торговли и транзита, так и, следовательно, необходимостью вовлечения Еврокомиссии в переговорный процесс. Кроме того, последняя должна была обеспечить, чтобы взаимоотношения в области торговли, инвестиций и транзита не противоречили начинавшейся тогда либерализации энергетических рынков стран – членов ЕС. Наконец, на основе этих документов предполагалось сформировать четвертое сообщество в Европе, которое бы выходило за пределы трех созданных в 1950-е годы и постепенно интегрировало Россию и постсоветские страны в единое европейское пространство.

Шаг за шагом стало оформляться законодательство Европейского союза в области энергетики. С одной стороны, оно основывалось на общих принципах внутреннего рынка (свободное передвижение товаров и услуг, капитала и людей, а также поощрение конкуренции между всеми участниками рынка Европейского сообщества). При этом важную роль играли общие требования в области охраны окружающей среды. Их выполнение сопряжено с достаточно серьезными затратами (сегодня они составляют иногда до трети конечной стоимости электроэнергии), а значит, компания, которая их нарушает, получает большое конкурентное преимущество.

С другой стороны, перемены в секторе природного газа и электроэнергетики, которые были поставлены Европейской комиссией в центр преобразовательных процессов в энергетике Евросоюза, соответствовали изменениям отношений в любом другом сетевом бизнесе (телекоммуникационном, транспортном и т. п.). Речь идет о

масштабной либерализации, т. е. отделении друг от друга производителя услуги или товара, компании, управляющей транспортными мощностями, и конечного поставщика товаров и услуг.

Поскольку развитие рынка ЕС стало выходить за пределы того, что было сформулировано в Договоре к Энергетической хартии, а Россия не торопилась его ратифицировать, Европейский союз стал постепенно прописывать новые условия сотрудничества в области энергетики. Речь уже шла о том, чтобы Москва постепенно сближала свое законодательство в энергетической области с европейским. А для дополнительного стимула в переговорный процесс по транзитному протоколу к Договору к Энергетической хартии был введен тезис о региональной интеграции, который выводил Евросоюз из-под действия некоторых норм протокола.

Таким образом, основная тяжесть по выстраиванию единого регулятивного механизма была перенесена в область двухсторонних отношений. Основным механизмом Еврокомиссии стало поощрение сближения законодательства как базы для действий частных акторов (энергетических компаний), которые тем самым могли работать и обеспечивать ЕС необходимым объемом энергетических ресурсов.

За несколько лет произошла фундаментальная трансформация: идеалистическое видение Договора к Энергетической хартии сменилось реалистическим восприятием хартии, ДЭХ и надстроенного над ними энергетического диалога в качестве средства обеспечения энергетической безопасности. Одновременно сохранялась идеалистическая вера в то, что либерализация на основе разработанных в Европейском союзе принципов по определению хороша для всех государств, включая Россию.

В течение 1990-х годов и в начале текущего столетия Европейская комиссия на всех межправительственных конференциях Евросоюза систематически просила предоставить Сообществу полномочия в области внешней энергетической политики и всегда получала отказ. Поэтому единственное, что ей оставалось, — продвижение своего законодательства в области энергетики и опора на европейские энергетические компании. А запрет на доступ к прибыльному внутреннему рынку ЕС при отсутствии либерализации выступал, с одной стороны, как важный экономический регулятор, защищавший европейских производителей от нечестной конкуренции, а с другой — как инструмент укрепления позиций на мировой энергетической арене.

В этом свете события вокруг попытки «Газпрома» приобрести активы в Великобритании и особенно риторика Еврокомиссии приобретают абсолютно другое значение. Понятно и недовольство Европейской комиссии в связи с решением по Штокмановскому месторождению: оно исключает тех европейских игроков, которые по замыслу европейских институтов реализуют сформулированную концепцию энергетической безопасности.

Надо отметить, что в стремлении «навязать» свое законодательство Европейский союз не ограничивается Россией. Такую же стратегию он проводит не только в отношении государств — кандидатов на вступление в ЕС (для них она естественна), но и применительно к партнерам по политике соседства как к потенциальным реципиентам законодательства Евросоюза в области энергетики.

Подход России к энергетическому сотрудничеству формировался на протяжении более длительного периода. Поначалу осмысленная долгосрочная политика отсутствовала, скорее, преобладала совокупность краткосрочных интересов отдельных компаний, преследовались только узкие отраслевые цели. Не было понимания того, каков долгосрочный интерес России в энергетическом диалоге с ЕС, к чему следует стремиться. Именно поэтому Еврокомиссии удавалось диктовать повестку дня переговоров, инкорпорируя отдельные проблемы, вызывавшие озабоченность Москвы.

Ситуация стала меняться лишь в последние годы, о чем свидетельствовали переговоры с Германией по строительству Северо-Европейского газопровода и разработке связанного с ним Южно-Русского месторождения. Именно в это время интенсивно проводилась в жизнь идея обмена активами — предоставление доли в российских месторождениях в обмен на доступ к распределительным сетям, т. е. самому прибыльному сегменту газовой цепочки Европейского союза.

Во время подготовки к председательству России в «Большой восьмерке» (в рамках которого энергетика являлась одной из приоритетных тем) и в ходе обсуждения концепции энергетической безопасности взгляды Москвы на сотрудничество уже окончательно оформились. Был поставлен вопрос о том, что четкие гарантии безопасности должны получать не только потребители, но и поставщики. В случае последних это безопасность спроса — гарантии того, что добытые природные ресурсы найдут своего потребителя, а инвестированные средства окупятся. Иными словами, речь идет о дол-

госрочных обязательствах поставщиков добывать и поставлять энергетические ресурсы, а потребителей — приобретать их по разумным ценам. При этом обязательства не должны быть непременно оформлены в виде долгосрочных контрактов.

Помимо взаимных гарантий должны развиваться взаимосвязи между компаниями и следует взаимно предоставлять доступ добывающих предприятий к распределительным активам, а компаний стран-импортеров — к добыче. Такое взаимное проникновение будет не только способствовать диверсификации бизнеса, но и вовлекать коммерческую составляющую/частных игроков в обеспечение энергетической безопасности на глобальном уровне. Таким образом, для воплощения в жизнь своей концепции Россия, как и Евросоюз, полагается на тесное взаимодействие с энергетическим бизнесом.

В самом общем виде относительно новая, но долгосрочная и достаточно четкая российская концепция энергетического сотрудничества нашла отражение в итоговом документе по энергетике, принятом на саммите «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге в июле 2006 года. Кроме того, в течение последнего года она находилась в фокусе обсуждений на различных встречах представителей России и Европейского союза.

Понятно поэтому, что вся та же ситуация с Великобританией видится «Газпрому» иначе, чем ЕС. Для российской компании здесь важна, во-первых, компенсация изменения долгосрочных контрактов за счет получения возможности выхода на рынок конечных потребителей, а во-вторых, проникновение в сегмент распределения в обмен на допуск иностранных компаний в российский добывающий сектор. По аналогии отказ от формирования консорциума по разработке Штокмановского месторождения — заявление о том, что адекватных активов предложено не было, а западные партнеры недооценивают богатство шельфового месторождения России. Но это также и демонстрация на практике новой российской концепции энергетического сотрудничества.

Наконец-то позиция Москвы по Договору к Энергетической хартии становится предельно ясной: отказываясь от давно сложившейся монополии, Россия должна понимать, что она за это получит и насколько европейский рынок станет открытым для российских компаний. Это фактически декларация о том, что Москва не станет предпринимать односторонние действия и что компромисс с ее сто-

роны требует реальных ответных шагов Евросоюза. В этом контексте предельно ясны и заявления о том, что Договор к Энергетической хартии вначале должен быть изменен, а уже потом можно обсуждать его ратификацию.

Сравнительный анализ двух концепций показывает, что, **во-первых**, евросоюзовское видение является более зрелым и глубже продуманным, оно лучше артикулировано и мотивировано с точки зрения европейского права и конкретных критериев. Однако наиболее четко определены обязательства не самого ЕС, а его партнеров. Более того, очевидно желание Европейской комиссии распространить действие законодательства Европейского союза на Россию и усилить свое регулятивное влияние на российские компании.

Российский же подход пока в значительной степени основан на политических заявлениях. Отметим, что фактически впервые Брюссель сталкивается с трудностями при попытке выстраивания повестки дня.

Во-вторых, концепция Евросоюза предполагает формирование общего правового режима, который создаст условия для широких действий компаний. В то же время Россия исходит из заключения конкретных сделок между определенными компаниями и по четко означенным активам. Данный подход демонстрируют как переговоры «Газпрома» с немецкими *E.ON Ruhrgas* и *BASF* по Северо-Европейскому газопроводу и добыче газа на Южно-Русском месторождении, так и дебаты вокруг Штокмана. Речь фактически идет о политическом принципе, который затем должен лечь в основу конкретных контрактов. Здесь неизбежна достаточно большая доля дирижизма.

В-третьих, Россия ставит вопрос о компенсации за потерю эксклюзивного права управления своей уникальной системой газопроводов, а также месторождениями. Евросоюз же говорит о выгоде рыночных отношений в принципе и о преимуществах построения общеевропейского рынка. При этом Брюссель не готов пока обсуждать компенсацию.

Наконец, ситуация осложняется тем, что Россия предстает как относительно единый актер: позиция артикулируется главой государства и профильными министрами, а компании достаточно активно воплощают этот курс в жизнь. В то же время Европейский союз относительно неоднороден. Концепция, изложенная выше, проводится в жизнь Европейской комиссией и отнюдь не всегда вызывает симпатию государств — членов Евросоюза.

Показательны и политика Германии, и высказывания, например, президента Франции Жака Ширака на неформальной встрече в Лахти о том, что ценности и нормы ЕС не должны служить единственной основой выработки курса Европейского союза по отношению к России в энергетике. Тем не менее такие разногласия не столько помогают продвижению российской позиции, сколько вызывают раздражение среди стран-членов и представителей европейских институтов.

ЗА ПРЕДЕЛЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Очевидно, что из-за расхождений во взглядах на энергетическое сотрудничество Россия и ЕС обречены в ближайшем будущем продолжать конфронтацию в этой отрасли до тех пор, пока не придут к некоторому компромиссу, позволяющему учитывать видение каждой из них.

Переговорный процесс по выработке нового соглашения будет чрезвычайно сложен. Проблемы, с которыми России и Европейскому союзу предстоит столкнуться, обусловлены следующими факторами.

- В отличие от начала 1990-х годов, Россия не только не согласна на простое копирование законодательных актов Европейского союза (как это зафиксировано, например, в ст. 55 СПС), но и выдвигает альтернативную концепцию. Однако Европейская комиссия не готова изменить традиционную ориентацию на одностороннюю передачу своего законодательства. Ставки тем более высоки, что в случае закрепления норм, отличных от принятых в Евросоюзе, либо Европейский суд откажет в заключении договора, либо потребуются кропотливая, продолжительная и капиталоемкая работа по изменению отдельных положений европейского законодательства.

- Москва не облакает свое политическое видение в конкретные правовые нормы. Выдвигаются скорее политические проекты без проработки технической составляющей. Поэтому технократическому Брюсселю не всегда понятно, что с ними делать. В одном из последних документов Еврокомиссии по внешней энергетической политике, подготовленном к неформальной встрече в Лахти, с одной стороны, признается разница в подходах России и ЕС, а с другой — предлагаются только те практические меры, которые соответствуют идее продвижения европейского видения энергетического диалога.

Таким образом, не только концептуально, но и технически Россия и Европейский союз говорят на разных языках.

● Взгляды разных стран-членов и европейских институтов достаточно серьезно отличаются друг от друга. Это может осложнить как продвижение российской позиции по принципу «разделяй и властвуй», так и проведение переговоров. Специально созданный комитет, состоящий из национальных представителей, будет контролировать каждый шаг Европейской комиссии, препятствовать любому отклонению от консенсуса, что сделает Еврокомиссию очень трудным партнером по переговорам.

Наконец, различие в подходах и необходимость поиска консенсуса между диаметрально противоположными взглядами де-факто определяет структуру будущего соглашения. Это не должен быть большой всеобъемлющий документ, включающий все секторы. Речь может идти лишь о главном соглашении (Соглашение о стратегическом партнерстве) и ряде секторальных соглашений, за счет которых будет вырабатываться сложный компромисс между российским и евросоюзным видением. С целью сохранить баланс сил можно объединять различные секторальные соглашения в блоки, как это, например, делается в соответствующих соглашениях Швейцарии и Евросоюза. То есть несколько таких соглашений могут составлять одну группу с условием применения так называемого «принципа гильотины». В соответствии с ним разрыв одного соглашения будет означать прекращение действия всех соглашений данной группы. Это станет дополнительной гарантией выполнения обязательств как Москвой, так и Брюсселем.

Поймать журавля в темной комнате

Владимир Милов

В последние годы отечественные неоконсерваторы, опьяненные потоком «нефтедолларов», ставят вопрос об отказе России от естественного для нее евро-атлантического вектора развития. Теоретические рассуждения переходят в практическую плоскость в ключевой для нашей экономики сфере. Речь идет о популярной ныне идее расширить российское энергетическое сотрудничество с такими флагманами Азиатского региона, как Китай и Индия.

Предложение укрепить энергетическое взаимодействие с азиатскими странами, вне всякого сомнения, содержит здоровое и позитивное зерно. Несмотря на свой уникальный потенциал, современная Россия по-прежнему не является глобальным поставщиком энергоресурсов. Она играет лишь региональную роль: примерно 95 % нашей нефти и 100 % газа экспортируются в расширенный Европейский регион (включая Турцию). Европейский энергетический рынок самый насыщенный в мире, он вряд ли имеет серьезные перспективы роста. А вот на энергорынках США и Азиатско-Тихоокеанского региона, на долю которых приходится примерно половина мирового потребления энергоресурсов, мы вообще не представлены.

Однако российские неоконсерваторы в выходе на потребителей Китая и Индии видят не нормальную рыночную диверсификацию, а, по сути, экономический базис для глобальной геополитической революции. Мы, мол, перестроим систему энергетических поставок, оставим энергетически дефицитную Европу с носом и создадим реальные экономические условия для усиления группы БРИК (Брази-

В.С. Милов — президент Института энергетической политики. В статье использованы данные Международного энергетического агентства, *Bloomberg* и *BP*, а также собственные данные и оценки автора.

лия, Россия, Индия, Китай), которая способна превратиться в глобальную геополитическую альтернативу Западу.

Так, может быть, энергетический «бросок на Восток» и впрямь сулит нам процветание, а специфика российского сотрудничества с Китаем и Индией открывает грандиозные перспективы? Попробуем разобраться.

ПОДНЕБЕСНАЯ СТРАНА – ЗАОБЛАЧНЫЕ НАДЕЖДЫ

На первый взгляд для масштабного энергетического сотрудничества России и КНР есть все предпосылки. Россия является в долгосрочной перспективе устойчивым нетто-экспортером энергетических ресурсов, а Китай неуклонно превращается в их нетто-импортера. Китайский нетто-импорт нефти в перспективе до 2010 года, по оценкам, может составить 180–200 млн т, нетто-импорт газа – 20–25 млрд куб. м. Экспертов особенно впечатлили результаты 2004-го, когда прирост спроса на нефть в Китайской Народной Республике составил 15,8 %, на газ – 19 %, на уголь – 14,6 %. Многие решили, что отныне и навсегда Китай – страна практически неограниченных возможностей с точки зрения поставок энергоресурсов.

Оптимистам в отношении будущего российско-китайских энергетических связей полезно было бы задаться вопросом: а почему же до сих пор этот потенциал так и не был реализован? Несмотря на географическую близость с Россией, КНР импортирует основные объемы нефти с Ближнего Востока, из стран Юго-Восточной Азии и Западной Африки (в совокупности более 80 %). Объемы поставок энергоресурсов из России пока ничтожно малы: российский экспорт в Китай составляет примерно 15 млн т в год, или менее 5 % от всего экспорта нефти и нефтепродуктов из России. Поставки отечественных газа и электроэнергии в Китай практически не осуществляются.

Налицо три принципиальные проблемы, которые разрушают радужное представление о будущем российско-китайском нефтегазовом альянсе.

Во-первых, в основе энергетической политики, которую провозглашает Коммунистическая партия Китая, – ставка прежде всего на собственные энергоресурсы любой ценой из соображений «безопасности».

Достичь взаимоприемлемых договоренностей об условиях поставок сторонам до сих пор удалось только в нефтяной сфере (межпра-

вительственное соглашение о поставках нефти из России в КНР, которые, согласно этому документу, должны достичь 30 млн т в 2010 году). Это объясняется особенно острой зависимостью Китая от импорта нефти, а также тем, что у производителей (в данном случае российских нефтедобывающих компаний) всегда есть возможность продать нефть на самых разных рынках, что обычно делает покупателей достаточно сговорчивыми.

В газовой сфере и электроэнергетике ситуация принципиально иная. Очевидно, что КНР будет создавать в этих сферах в первую очередь собственные мощности. Серьезного дефицита газа Китай в ближайшие годы испытывать не будет, а дефицит электроэнергии носит явно временный характер и в среднесрочной перспективе может быть преодолен за счет полученных возможностей. Располагая 12,6 % мировых запасов угля (КНР до сих пор является его нетто-экспортером) и неосвоенным потенциалом развития гидроэнергетики, страна в состоянии развивать генерирующие электроэнергетические мощности, не зависящие от импорта газа.

Китай успешно реализовал проект строительства дорогостоящего газопровода «Запад — Восток» (протяженностью более 4 тыс. км) с собственных Таримского и Чангинского месторождений в провинции Синьцзян до основных районов потребления газа. При том что подтвержденные запасы газа в этом регионе составляют всего 700 млрд куб. м, Пекин упорно отказывается от заключения контракта на импорт газа с Ковыктинского месторождения в Иркутской области, ссылаясь якобы на недостаточные объемы тамошних запасов (составляющих на самом деле 1,2 трлн куб. м).

Ключевой проект, который мог бы стать основой для формирования канала экспорта природного газа из России в КНР (Ковыктинское месторождение), по сути, заморожен в связи с разногласиями по цене поставок газа. В течение длительного времени Пекин не соглашался покупать на российско-китайской границе наш газ по цене свыше 30–35 дол. за тыс. куб. м (минимальный интервал цен, обеспечивающий рентабельность Ковыктинского проекта, — 75–125 дол. за тыс. куб. м). Мотивировалось это тем, что платить больше чем по 40 дол. Китаю невыгодно: мол, дешевле использовать на электростанциях собственный уголь.

В июле 2002-го российское правительство издало распоряжение, возложившее роль координатора переговоров по экспорту российского газа в Восточную Азию на компанию «Газпром». Однако с тех

пор прошло уже более четырех лет, а особых успехов в плане закупочных цен добиться не удалось. «Газпром» предлагал различные варианты организации экспорта российского газа в Китай: опережающая поставка газа с Чаяндинского месторождения в Якутии, строительство «обводного» газопровода через Северную Корею и Южную. Однако все они оказались нежизнеспособными.

Соглашения о поставках газа и электроэнергии из России в КНР, с помпой подписанные в присутствии Владимира Путина и Ху Цзиньтао в марте 2006 года, также являются всего лишь меморандумами по возможным объемам. О ценах в них нет ни слова, и, судя по всему, в рамках переговорного процесса эту проблему разрешить не удастся.

В электроэнергетике ситуация тоже неоднозначна. В соответствии со средне- и долгосрочной программой развития электроэнергетической отрасли Китая общая мощность электростанций в КНР должна составить в 2010-м около 660 млн кВт. Для достижения этой цели в стране в 2004–2010 годах ежегодно будут сдаваться в эксплуатацию энергоблоки общей мощностью свыше 37 млн кВт, т. е. среднегодовой рост мощности должен составить около 7,8 %. К 2025-му будут введены в действие дополнительные энергогенерирующие мощности (171 гВт), использующие в качестве топлива уголь (на начало 2001 года такие мощности составляли 232 гВт). В этой связи спрос на импортируемую из России электроэнергию если и может сохраняться, то вряд ли надолго.

Переговоры по экспорту электроэнергии из России в Китай до сих пор также в основном упирались в ценовую проблему. Китайская сторона настаивала на том, чтобы цена российской электроэнергии не превышала стоимости выработки электроэнергии на китайских электростанциях.

Во-вторых, примерно половина роста спроса на нефть в КНР, как и в других странах Азии, была вызвана нехваткой электроэнергетических мощностей (инертный электроэнергетический сектор, как это часто бывает, не успевает за быстрым развитием экономики) и массовым запуском дизель-генераторов. Такая ситуация не продлится долго: появятся дополнительные электроэнергетические мощности (работающие на газе, угле или атомной энергии). А значит, есть основания полагать, что даже продолжение бурного роста экономики Китая и других азиатских стран не будет впредь сопряжено с астрономическими показателями прироста спроса на нефть. Уже в 2005-м рост потребления нефти в КНР составил всего 3,1 %.

В-третьих, свою роль играет и неравномерное экономическое развитие на территории Китая. Резкое повышение спроса на энергоносители наблюдается в первую очередь в промышленно развитых юго-восточных районах страны. Поставки туда российских энерго-ресурсов с использованием сетевой инфраструктуры (трубопроводы, линии электропередачи) затруднены из-за больших расстояний и высокой стоимости. Удовлетворять свой спрос, например, на газ эти районы будут в основном за счет строительства морских терминалов по приему сжиженного природного газа (СПГ) и его регазификации, причем речь явно не идет о российском газе. В единственном на сегодняшний день российском проекте по производству СПГ – «Сахалине-2» – уже практически полностью оговорены будущие (на 20–25 лет) поставки в Японию, США, Южную Корею. Небольшие объемы, которые, может быть, будут производиться лет через десять на Балтике, скорее всего, направятся в Европу.

Отсутствие реальных проблем в долгосрочном обеспечении китайской экономики газом и электроэнергией превращает КНР в довольно жесткий рынок с точки зрения ценовой конъюнктуры. На переговорах по будущим поставкам газа из России в Китай последний традиционно выдвигал предложения об использовании формулы цены поставок газа, привязанной к стоимости закупок угля китайскими электростанциями.

Так что особенно обнадеживающих перспектив у российско-китайских энергетических отношений нет. То же самое и в области капиталовложений. К российским инвестициям в КНР относятся с неменьшим подозрением, чем к китайским в России. Достаточно вспомнить историю с приватизацией «Славнефти». Как участник разработки законопроекта «О недрах», рискну заметить, что введение ограничений для прямых иностранных инвестиций в природо-ресурсном секторе России было обусловлено прежде всего (и в основном) «китайским фактором».

Кстати, не слишком удался и первый опыт присутствия российских компаний на энергетическом рынке Китая (участие «Газпрома» в строительстве газопровода «Запад – Восток» и «Атомстройэкспорта» в сооружении Тяньваньской АЭС). В первом случае «Газпром» через короткое время потерял контракт на участие в строительстве, а во втором затяжки с сооружением АЭС и поставками оборудования вряд ли способствовали формированию позитивного имиджа России как страны, которая может что-то быстро и качественно построить.

ИНДИЙСКИЕ ИЛЛЮЗИИ

С Индией же еще сложнее. С одной стороны, зависимость Индии от импорта энергетических ресурсов весьма высока. Объемы собственной добычи нефти, составляющие ныне лишь около 40 млн т в год, впредь будут сокращаться, при этом бурный рост спроса продолжится. В этих условиях Индии придется довести к 2020 году импорт нефти примерно до 200 млн т в год, а к 2030-му — приблизительно до 250 млн т (в настоящее время нетто-импорт — более 80 млн т в год). Сегодня почти 70 % нефти Индия закупает в Ближневосточном регионе, остальные объемы — в основном в Африке и Юго-Восточной Азии.

Что касается газа, то его внутреннее производство, составляющее сейчас примерно 30 млрд куб. м в год, должно существенно вырасти в будущем — в первую очередь за счет разработки месторождений индийского шельфа (до 50 млрд куб. м в 2020 году и 66 млрд куб. м в 2030-м). Однако это все равно не сможет удовлетворить растущий внутренний спрос на газ, в связи с чем нетто-импорт вырастет почти с нулевых текущих значений до 28 млрд куб. м в год к 2020-му и 44 млрд куб. м к 2030-му. Импорт газа будет осуществляться преимущественно в сжиженном виде: Дели одобрил строительство в стране 12 новых терминалов по приему и регазификации СПГ (в этих проектах российские компании не участвуют).

С другой стороны, существуют объективные обстоятельства, препятствующие развитию российско-индийской торговли в энергетической сфере. Это прежде всего естественные инфраструктурные ограничения. Они связаны со следующими факторами:

- строительство новых нефте- и газопроводов сопряжено с практически непреодолимыми трудностями как физического, так и политического свойства. Индия и Россия разделены, по сути, непроходимыми высокогорными массивами, а там, где прокладка теоретически возможна, отмечается высокий уровень политической и военной нестабильности, связанной, в частности, с неурегулированными конфликтами (Афганистан, Пакистан, юридически неразделенный Каспий и т. д.);

- ограниченная конкурентоспособность морских перевозок нефти из России в Индию по сравнению с экспортом российской нефти в Европу (проблемы Суэцкого канала и Баб-эль-Мандебского пролива на выходе из Красного моря, отсутствие возможностей для приема в российских портах Новороссийск, Туапсе и Приморск супертанкеров грузоподъемностью свыше 200 тыс. т);

● отсутствие в России производства сжиженного природного газа. Даже если его наладят, как планируется, в рамках ряда новых проектов («Сахалин-2», Штокмановское месторождение), российские экспортеры будут рассматривать другие рынки сбыта СПГ как более приоритетные.

С учетом этих ограничений можно утверждать, что Индия является одним из наиболее труднодоступных потенциальных рынков сбыта для российских энергоресурсов, если не самым труднодоступным. Едва ли найдется коммерсант в здравом уме, который при наличии массы возможностей выгодно продать нефть в Европе захочет везти ее через Суэц и Баб-эль-Мандеб, где существует, как минимум, серьезный риск потерять деньги на простое танкеров из-за «пробок» в проходе через эти узкие места. И даже если Россия будет развивать экспорт нефти через дальневосточные порты, транспортировка в Индию окажется в силу проблем с трафиком через Малаккский пролив менее заманчивым предприятием, нежели ее поставки в Китай, Японию, Южную Корею, к Западному побережью США.

Кроме того, Индия, как и Китай, делает ставку прежде всего на собственные энергоресурсы. Относительно невысокие уровни прироста потребления нефти и газа, бросающиеся в глаза на фоне впечатляющих прогнозов экономического развития страны, обусловлены в первую очередь наличием значительных собственных ресурсов угля, который доминирует в производстве электроэнергии (81 % по сравнению с 7 % для газа и 4 % для нефти). Угольные запасы в Индии составляют более 10 % от мировых. Исходя из текущего уровня добычи этого горючего можно предположить, что страна обеспечена им более чем на 220 лет вперед. По оценкам, Индия сможет нарастить ежегодную добычу угля с 364 млн т в 2002 году до 705 млн т к 2030-му, что позволит в основном покрыть собственные угольные потребности.

Геополитикам, конечно, виднее — дайте им точку опоры, и они смогут проложить газопровод и через Памир, и через Гиндукуш. Однако ясно, что с экономической точки зрения рынки Китая и Индии для России не так уж и доступны.

СТАРЫЙ ДРУГ ЛУЧШЕ НОВЫХ ДВУХ?

Наиболее близкий и выгодный для России энергетический рынок — Европа. Существует разветвленная транспортная инфраструктура для доставки российских энергоресурсов в Европу с гораздо более коротким транспортным плечом (3–4 тыс. км против, как минимум,

5–6 тыс. на азиатском направлении). С точки зрения ценовой конъюнктуры этот рынок традиционно был и остается наиболее благоприятным (по нефти и сжиженному природному газу некоторую ценовую премию может дать только рынок США).

Европа все эти годы щедро платила за наши нефть и газ, и именно этим деньгам мы обязаны нынешнему «глотку благополучия». Она готова и дальше наращивать импорт энергоресурсов из России на очень выгодных для нас условиях. Именно от европейских цен Москва отталкивается в своих квазирыночных претензиях на переход к новым ценам со странами — бывшими республиками СССР. Украине российский газ обходится в 2,5 раза дороже, чем цена, предложенная Китаем.

Да, между российскими и европейскими политиками есть некоторое непонимание. Но, если разобраться, оно почти не отражается на коммерческих отношениях между компаниями. Российско-европейские торговые связи развиваются весьма успешно, поставки энергоносителей постоянно растут. В прошлом году объем поставок российских нефти и газа на европейский рынок почти достиг рекордных 400 млн т нефтяного эквивалента, или трети потребления нефти и газа в странах ЕС. Политические распри по поводу Энергетической хартии и прочих «виртуальных» проектов пока не трансформировались в реальные двусторонние проблемы.

Так нужно ли России отворачиваться от естественного и выгодно-го партнера и, образно выражаясь, пытаться поймать журавля в темной комнате, в которой его нет? Когда некоторые специалисты, в том числе и автор этих строк, несколько лет назад призывали к диверсификации российского экспорта энергоносителей, мы имели в виду другое.

Европейский рынок не создает возможностей для роста. Благодаря энергоэффективному характеру экономики стран Европы ее рост дает почти нулевые темпы увеличения спроса на энергоресурсы. Если Россия захочет (и сможет, в чем в результате экономического курса последних лет появились сомнения) наращивать экспорт энергоресурсов, то ей просто необходимо выходить на другие рынки.

Прежде всего — в США и Японию, как бы кощунственно это ни звучало для творцов нашей новой геополитической доктрины. Именно там есть наиболее выгодные условия для поставок энергоресурсов. В данном случае объективные экономические интересы имеют, к счастью, серьезные шансы совпасть с естественным евроатлантическим вектором развития России.

15 лет без СССР



А. Аппит. 1 Мая. 1919

“ Все республики, выделившиеся из состава СССР, столкнулись с проблемой одновременного тройного перехода. Во-первых, от советского государства к демократии, во-вторых, от плана к рынку и частной собственности и, в-третьих, от пребывания в составе большой страны к самостоятельной государственности ”

Выражи переходного периода
Леонид Григорьев, Марсель Салихов
102

Приватизация глазами россиян
Вилен Иванов
120

Аудит российской внешней политики
Иван Сафранчук
131

Вирази переходного периода

Леонид Григорьев, Марсель Салихов

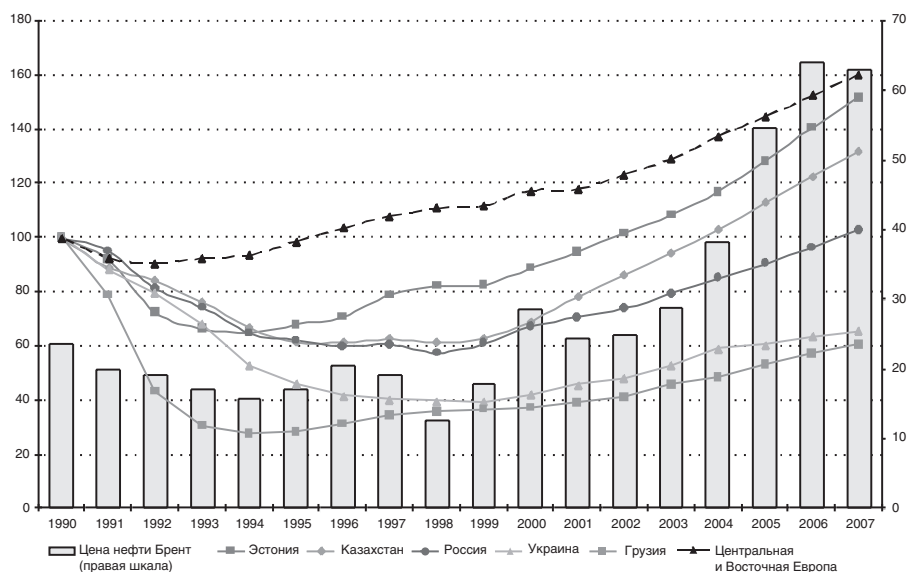
После распада Советского Союза и образования пятнадцати новых государств миновало не просто 15 лет, а целая эпоха.

Развитие вновь образовавшихся республик определялось не только стартовым уровнем экономики и структурой активов. Какие цели были поставлены, какими ресурсами страны располагали, что из мирового опыта было воспринято, какие инструменты применялись — все это повлияло на характер политических и социально-экономических процессов. За решение ключевых национальных проблем — по сути, за успех и благосостояние своих народов — ответственность несут новые элиты. Очень многое зависело от их способности обеспечить социальный мир, стабильность и предсказуемость макроэкономической политики, создать адекватные правовые институты и — в особенности — гарантировать права собственности. То есть речь шла о мерах, способных снизить внутренние политические, правовые, административные издержки трансформации и развития.

Полтора десятилетий достаточно, чтобы судить о первых итогах. Мы пытаемся создать рамочный подход, который помог бы осмыслить результаты, критически важные события периода, проанализировать причины успеха или трудностей развития, поставленные и достигнутые цели трансформации, преимущественно в сфере экономики.

Л.М. Григорьев — президент Института энергетики и финансов. **М.Р. Салихов** — старший эксперт Института энергетики и финансов.

Динамика ВВП по странам, 1990 = 100 (постоянные цены)



Источник: UNSD, IMF (прогноз ВВП), EIA (прогноз цен на нефть)

СЛОЖНОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ

Все республики, выделившиеся из состава СССР, столкнулись с проблемой *тройного перехода*. Во-первых, от советского государства к демократии, во-вторых, от плана к рынку и частной собственности и, в-третьих, от пребывания в составе большой страны к самостоятельной государственности.

Сейчас уже очевидно, насколько несхожими были пути пятнадцати стран и сколь различными оказались их результаты на конец 2006 года (см. график). Общей проблемой стали распад хозяйственных связей, появление таможенных границ, исчезновение гарантированного спроса на продукцию. Естественно, пострадала торговая сфера – тем значительней, чем менее диверсифицированным было хозяйство страны. Однако нельзя утверждать, что для всех новых постсоветских государств крах СССР явился одинаковым по силе и характеру ударом.

Даже внутри Российской Федерации стремительный распад хозяйственных связей весьма по-разному сказался на регионах. Острый кризис обусловил и конвульсивный характер формирования новых правил, и неблагоприятный фон для собственно ба-

зисных реформ общества и экономики. В начале 1990-х в основном и произошло стремительное формирование комплекса институтов частной собственности, появились конкуренция и другие ключевые институты рынка, как формальные, так и неформальные. Эти качественные различия в институтах – критический элемент трансформации, во многом определивший последующий ход реформ и поведение экономических агентов.

В короткий (примерно 1991–1994 годы) промежуток времени новые страны одновременно пережили несколько разрушительных параллельных процессов. Распад «плановых связей» предприятий, нанесшее серьезный ущерб внешнеторговой системе (второй подобного рода шок после исчезновения Совета экономической взаимопомощи). Тяжелейший бюджетный кризис. Очень глубокий спад в промышленных республиках и регионах постсоветского пространства – России и Украине. Экономический кризис сопровождался гиперинфляцией, дезориентацией и сужением возможностей хозяйственных руководителей, что стимулировало последних к фактическому установлению контроля над предприятиями в своих интересах. На этом фоне и в обстановке повышенных эмоций, связанных с обретением независимости и формированием элит, произошли вооруженные конфликты, появились беженцы – первые кандидаты в трудовые мигранты.

В начале 1990-х во всех странах, образовавшихся на территории бывшего СССР, фиксируются и резкое падение экономических показателей, и утрата части производств. Наиболее глубоким падение ВВП оказалось в Грузии, что, видимо, связано с особенностями экономической политики и территориальными конфликтами, так как, судя по начальным показателям этой страны, она имела хорошие возможности.

Во второй половине 1990-х почти во всех бывших союзных республиках наметилась слабая экономическая стабилизация. Все государства Балтии перешли к фазе роста вместе со странами Центральной и Восточной Европы еще к 1995-му, тогда как Россия и большинство других постсоветских стран задержались в развитии до конца века. Важнейшим фактором поддержки был экспорт в Россию, рост которого во многом определялся искусственно завышенным курсом рубля, служившим достижению «магической» макростабилизации.

Т а б л и ц а 1

**Уровень реального ВВП и производства электроэнергии
в постсоветских странах, 1990–2006 гг., %**

Модель развития	ВВП (1990 = 100)				Производство электричества, 1992 = 100	
	1994	1999	2005	2006	1999	2005
Сервисная						
Эстония	65.1	80.7	125.6	135.5	91	74
Латвия	49.3	57.1	91.3	99.5	105	95
Литва	56.1	65.8	99.2	105.7	96	79
Промышленная						
Россия*	60.4	57.8	87.8	93.1	89	94
Белоруссия	72.0	82.8	125.4	132.3	79	72
Ресурсная						
Казахстан	66.9	63.0	113.0	122.1	61	82
Туркменистан	66.0	50.7	126.0	134.2	70	101
Азербайджан	47.4	54.8	101.2	127.8	95	115
Миграционная						
Украина**	49.1	36.9	56.6	57.9	74	73
Грузия	29.0	38.6	55.2	58.7	76	81
Армения	37.6	48.5	91.2	98.0	91	84
Молдавия	39.4	32.1	45.8	48.6	40	24
Узбекистан	82.8	92.0	118.9	127.5	93	93
Киргизия	53.6	63.1	79.7	83.7	117	77
Таджикистан	46.2	42.9	72.6	78.4	89	98

* Россия относится также и к ресурсной модели развития

**Украина относится также и к промышленной модели развития

Источник: Статистический комитет СНГ, МВФ

Практически все бывшие республики Советского Союза унаследовали от него довольно высокий уровень грамотности населения, массового образования и здравоохранения. Исследование, проведенное ооновским Комитетом по политике в области развития в 2002 году в отношении восьми стран СНГ, показало, что эти страны не соответствуют статусу «наименее развитых» только по социальным показателям. Но почти все они могли быть включены в эту группу по уровню ВВП на душу населения (менее 800 долларов) и индексу неустойчивости (концентрация экспорта).

Транзиционный кризис имел различную структуру и глубину, неоднородно воздействовал на экономику предприятий и население соответствующих стран. Требуется специальный анализ, чтобы определить, в какой мере глубина транзиционного кризиса объективно определялась стремительными темпами распада, а в какой – субъективными ошибками элит новых государств.

Характер *промышленного кризиса* был задан исходной отраслевой структурой экономики. Больше других пострадали обрабатывающая промышленность и регионы, где она концентрировалась. Быстрый и глубокий спад переживали машиностроение (особенно оборонного характера), легкая промышленность.

Ситуация в сырьевых отраслях складывалась несколько лучше. Ожидаемыми жертвами бюджетного кризиса стали образование, здравоохранение и наука. В силу острой (и зачастую субсидированной) конкуренции из-за рубежа и снижения уровня технической оснащенности сельскохозяйственного сектора не произошло существенного подъема в аграрном секторе. Развитие торговли, транспорта, связи и жилищного строительства по мере роста экономики было предсказуемо. Фактически во время переходного периода резко изменилась структура экономики: выход из кризиса определялся конъюнктурой и способностью к развитию сохранившихся отраслей хозяйства, а также развитием сферы услуг.

На большинство стран СНГ значительное положительное влияние оказали доходы гастарбайтеров. Их средства, переводившиеся из РФ и государств – членов Европейского союза на родину, использовались для целей экономического развития. Роль России поддерживалась свободным доступом на ее внутренний рынок и свободным движением капиталов на постсоветском пространстве.

Судя по динамике ВВП, тяжелый транзиционный кризис так и не преодолен полностью на всей территории бывшего СССР, хотя начало XXI века ознаменовалось значительным ростом в большинстве стран региона (см. таблицу 1). Производство и потребление электроэнергии как контрольный показатель развития указывает на аналогичную динамику. После тяжелого кризиса большинство стран с переходной экономикой вышли на траекторию роста, хотя не все восстановили даже прежний уровень ВВП.

Сам по себе рост ВВП не обязательно свидетельствует об успехе экономической трансформации. Вопрос в том, как скоро и за счет чего страна этого достигает: переходит ли она к модерни-

зации, может ли задействовать свои основные конкурентные преимущества, свой человеческий капитал? В какой-то степени это проблема цели — что, собственно, элита и общество видят в конце туннеля. Россия представляет себя не столько экспортером энергоресурсов, сколько интеллектуальной державой. Так что можно смело сказать: в нашем случае кризис позади, а модернизация еще только начинается.

РОЛЬ РОССИИ И ЕС

Все эти пятнадцать лет Российская Федерация остается для большинства стран на постсоветском пространстве важным рынком сбыта, источником как сырья и энергоносителей, так и частных капиталовложений, сферой приложения избыточных трудовых ресурсов. Из Европейского союза поступали промышленные товары; туда же мигрировала рабочая сила: из СНГ в целом преимущественно «синие воротнички», а из России — интеллигенция.

Перепады в российской экономической политике оказали большое влияние на соседей. Некоторая стабилизация в России в середине 1990-х завершилась финансовым крахом. Для торговых отношений со странами СНГ, Балтии и бывшего Совета экономической взаимопомощи последствия дефолта были чрезвычайно тяжелыми. Финансовые потрясения и четырехкратная номинальная (двукратная реальная) девальвация рубля поставили соседей в весьма трудное положение. Они были вынуждены переориентироваться на другие рынки, в первую очередь Евросоюза. Крупные западные экспортеры (например, мяса) смогли удержаться на российском рынке, только радикально снизив цены. Доля России в региональной торговле уменьшилась.

Время после дефолта характеризуется растущим объемом российской экономики и ее импортных возможностей за счет как общего роста, так и нового укрепления рубля, который в 2006 году превзошел уровень июля 1998-го. Быстрый экономический рост в России в 2003–2005 годах создал новую ситуацию для экспортеров товаров и особенно труда из стран СНГ. За семь лет в России поднялся спрос на рабочую силу и товары, происходит поиск сфер приложения российского капитала, не находящего себе применения внутри страны.

В ЕС застой 2001–2003-х сменяется в последние годы оживлением, позволяя увеличить экспорт в этот регион и повысить спрос на

внешнюю рабочую силу, что закрепляет переориентировку экономических связей. Вступление 10 государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в Европейский союз в 2004 году предоставило им более благоприятные условия для конкуренции на европейском внутреннем рынке.

Структура экономических связей в Восточной Европе буквально за семь лет претерпела еще один значительный поворот. При затяжном кризисе в России логика развития толкала страны ЦВЕ и СНГ к наращиванию товарного экспорта в государства – члены Евросоюза, вступлению в ЕС для улучшения позиций своей рабочей силы (легализация мигрантов), притока капиталов. Россия оставалась важным рынком для промышленности невысокой степени обработки и источником не слишком дорогих энергоресурсов.

Взлет энергетических цен является важной проблемой для стран ЦВЕ и СНГ, точнее, для их торговых балансов, бюджетов, администрирования внутренних энергосистем, особенно в части сбора платежей за энергию. Оказалось, что экспорт этих государств должен вновь переориентироваться на Россию для покрытия платежных балансов, так как переводов гастарбайтеров не всегда хватает. Отсюда «энергетическая» и политическая напряженность в отношениях соседей с Россией, чего не наблюдается, скажем, при импорте теми же странами нефти по высоким мировым ценам.

ГРУСТНАЯ ДЕМОГРАФИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Тройная трансформация составляла главное содержание прошедшего пятнадцатилетия. Второй по значимости (и столь же драматический) фактор социальной жизни – массовые обеднение и отрыв людей от мест проживания, семей и работы, что привело в целом ряде стран к масштабной трудовой миграции и эмиграции. Мигранты теряли в социальном статусе, сужали сферу культурного развития в своей стране и, как правило, не могли найти работу по специальности на чужбине. Огромные пласты человеческого капитала были потеряны так же, как и производственные активы.

Мировая экономическая и социальная наука бесцеремонно отнеслась к миллионам простых людей, сорванных с насиженных мест распадом СССР и крахом советской системы. Если на положение малых народов в черте их традиционного обитания распространяются международные конвенции и условия кредитования

стран, то миллионы перемещенных граждан в результате социально-политических катаклизмов воспринимаются лишь как трудовые мигранты.

Образование и квалификация выходцев с постсоветского пространства превышали уровень, свойственный традиционным трудовым мигрантам. Интеллигенция, рабочие со средним образованием в целом понимали характер процессов, приведших их в положение гастарбайтеров. Однако едва ли они предполагали, что великое трудовое перемещение восточноевропейцев в Европейский союз и с постсоветского пространства в Россию коснется жизни, как минимум, одного-двух поколений, причем для многих – без возврата на историческую родину.

Транзиционный кризис 1990-х совпал со вступлением большей части стран в этап сокращения рождаемости. (Данное явление характеризует сегодня демографическое состояние всей Европы, в то время как, к примеру, в центральноазиатских странах и Азербайджане численность населения, напротив, быстро возрастает.) Россия смогла поддержать общий уровень численности своего населения за счет миграции, хотя ее демографические показатели «плохи, как в Италии». Общее сокращение количества жителей РФ к 2005 году оказалось по абсолютной величине немногим выше, чем в Украине (5,5 млн против 4,9 млн). За пятнадцать лет Украина потеряла каждого десятого, а Грузия – каждого пятого (!) жителя (см. таблицу 2).

Разумеется, сокращение численности населения несколько способствовало снижению уровня безработицы, но увеличивало нагрузку на работающих, тем более что массы работоспособных лиц, в том числе молодежи, мигрировали. Статистику работающего населения из республик бывшего СССР следовало бы вести по трем категориям: на родине, в Евросоюзе и в России. Наша страна почти сохранила экономически активное население: утрата 2 миллионов по переписям, скорее всего, с избытком компенсирована нелегальной иммиграцией. Молдавия и аграрные районы Украины, Азербайджан и Грузия потеряли огромные массы активной рабочей силы. Здесь сказались большие возможности миграции из Молдавии в страны ЕС через Румынию, тогда как грузинская миграция более ориентирована на Россию. Украинская миграция, видимо, районирована внутри страны: западные области Украины – на Запад, центральные и восточные – в Россию.

**Численность экономически активного, занятого населения
и уровень безработицы в постсоветских странах 1990–2005 гг.**

	Экономически активное население, млн чел.		Занятое население, млн чел.		Уровень безработицы, %	
	1990	2005	1990	2005	1992	2005
Сервисная						
Эстония	0.80	0.65	0.79	0.6	3.7	8.1
Латвия	1.4	1.1	1.1	1.0	22.9	9.6
Литва	1.9	1.6	1.6	1.5	14.2	8.3
Промышленная						
Россия	75.3	73.4	73.8	67.8	5.2	7.6
Белоруссия	5.3	4.4	5.0	4.3	0.1	1.7
Ресурсная						
Казахстан	7.8	8.0	7.7	7.4	0.5	8.1
Туркменистан	1.5	2.3	1.5	1.5*	н/д	н/д
Азербайджан	3.8	1.1	3.7	3.8	0.4	1.4
Миграционная						
Украина	26.0	22.5	25.0	20.7	3.7	7.7
Грузия	2.5	2.0	2.5	1.7	0.4	13.1
Армения	1.7	1.1	1.7	1.0	3.4	9.6
Молдавия	2.1	1.4	2.1	1.2	0.7	8.1**
Узбекистан	8.3	9.4	7.9	6.7***	4.0	н/д
Киргизия	1.8	2.4	1.8	2.3	0.1	2.4
Таджикистан	2.0	2.1	1.4	0.9	28.9	3.8

* данные за 1998 г.; **данные за 2004 г.; *** данные за 2000 г.

Источник: ILO, Euromonitor, Статистический комитет СНГ, расчеты ИЭФ

В странах Европейского союза выходцы из бывшего СССР конкурируют с избыточной польской, литовской рабочей силой, выходцами с Балкан, из Африки и пр. Зарботок выше, но куда серьезнее языковой и административный барьеры и трудности адаптации. Более образованная рабочая сила, в меньшей степени обремененная языковыми проблемами, зачастую стремится остаться на постоянное жительство. Страна-донор тем самым на-

всегда теряет человеческий капитал, незаменимый для дальнейшего развития.

Для Евросоюза такая ситуация выгодна, поскольку издержки предприятий и государства по найму этой рабочей силы все равно намного ниже, чем при найме коренных жителей. В России ситуация несколько иная: благодаря открытой границе гастарбайтеры могут сохранять более тесные связи с родными местами, а реинвестирование заработков дома не представляет собой большой проблемы.

Положительные макроэкономические последствия трудовой миграции для ряда стран СНГ ощутимы. На первом этапе денежные переводы просто являются средством борьбы с нищетой семьи, поддерживают уровень личного потребления. Они же позволяют покрывать платежный баланс и обеспечивают приток иностранной валюты для домашней банковской системы. Постепенно гастарбайтеры приходят к тому, чтобы направлять эти доходы не только на поддержку своих родных, но и на жилищное строительство или запуск собственного бизнеса на родине.

Важным элементом миграции стало переселение русских и русскоязычных, а также смешанных семей в Россию. Из многих стран СНГ уехала значительная часть этнических немцев, греков, евреев, что вылилось там в сокращение численности населения и убыль квалифицированной рабочей силы. В ряде новых государств русскоязычное население в первую очередь вытеснялось из государственного аппарата, из сфер промышленности и образования, особенно если новые элиты считали русскую культуру угрозой формированию титульной нации. Нетитульные меньшинства по возможности исключались из приватизации советских активов.

Поскольку и в России население было в основном отстранено от получения долей в советской собственности, контраст оказался не слишком разительным. Проблема потери собственности при переезде в Россию свелась к «квартирному» вопросу, так как другие активы практически нигде не были доступны на сколько-нибудь широкой основе. Там, где экономические условия оказывались лучше (страны Балтии), чем в остальном поле транзитивного кризиса, меньшинства несли политические и статусные потери (лишение права на участие в голосовании и запреты на профессии), но уезжали не так активно.

**Демографические прогнозы численности населения
постсоветских стран, 1990–2030 гг., млн чел.**

	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2030/ 1990, %	2030/ 2005, %
Сервисная								
Эстония	1.6	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2	77	92
Латвия	2.7	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0	73	86
Литва	3.7	3.5	3.4	3.4	3.2	3.0	82	88
Промышленная								
Россия	148.4	146.6	143.2	140.0	133.1	125.3	84	88
Белоруссия	10.3	10.0	9.8	9.5	8.9	8.3	81	85
Ресурсная								
Казахстан	16.5	15.0	14.8	14.8	14.9	14.6	88	98
Туркменистан	3.7	4.5	4.8	5.2	5.8	6.3	171	130
Азербайджан	7.2	8.1	8.4	8.7	9.4	9.7	135	115
Миграционная								
Украина	51.9	49.1	46.5	44.1	39.6	35.1	68	75
Грузия	5.5	4.7	4.5	4.3	4.1	3.8	69	84
Армения	3.5	3.1	3.0	3.0	3.0	2.8	80	94
Молдавия	4.4	4.3	4.2	4.2	4.1	3.9	88	92
Узбекистан	20.5	24.7	26.6	28.6	32.5	35.3	172	133
Киргизия	4.4	5.0	5.3	5.6	6.1	6.4	146	122
Таджикистан	5.3	6.2	6.5	7.0	8.2	9.2	174	142

Источник: UN Population forecast (2004 revision)

Демографические перспективы России на период до 2030 года выглядят не слишком оптимистично, но и не безнадежно с учетом способности привлекать рабочую силу на постоянное жительство или на временную работу (см. таблицу 3). Наихудшие прогнозы касаются Украины, тогда как численность населения центральноазиатских стран и Азербайджана будет расти, создавая потребность в рабочих местах и ресурсы для эмиграции. Балтийские государства уже сейчас начинают испытывать нехватку рабочей силы в силу того, что многие местные жители уезжают в страны ЕС, прежде всего в Великобританию и Ирландию.

России в этой связи важно обеспечить надлежащие (в особенности в культурном и административном аспекте) условия существования приезжей рабочей силы из соседних государств. Если наша страна не сможет в обозримом будущем платить мигрантам так же много, как государства — члены Европейского союза-15, то она могла бы стать для них хотя бы нормальным местом для жизни и работы, а не просто временным источником средств к существованию. При продолжении экономического роста одновременно в Евросоюзе и России — особенно при высоких ценах на энергоносители — конкуренция за рабочую силу из стран СНГ будет обостряться в течение нескольких лет.

МОДЕЛИ ВЫХОДА ИЗ ТРАНЗИЦИОННОГО КРИЗИСА

Итоги пятнадцатилетнего переходного периода не слишком впечатляют. Россия выйдет на 100 % ВВП 1990 года только в 2007-м, так что 17 лет развития потеряно. После тяжелейшего кризиса, длившегося десять лет, стало очевидно, что невозможно быстро интегрироваться в мировую экономику, сохраняя все основные отрасли хозяйства (особенно промышленность), прежний уровень жизни.

В большой степени выбор модели дальнейшего развития уже определен, вопрос состоит в том, чтобы проводить последовательную и эффективную политику по реализации целей и фактических возможностей страны (см. таблицу 4). Разумеется, все классификации условны и все страны обладают существенными индивидуальными особенностями, однако мы считаем возможным выделить на постсоветском пространстве четыре сложившиеся модели вхождения в рыночную (мировую) экономику:

- а) миграционную,
- б) промышленную,
- в) ресурсную,
- г) сервисную.

Миграционная модель хорошо известна из истории раннего капитализма: 100—150 лет назад она привела крестьян в город и превратила их в промышленных рабочих. Модель имеет несколько особенностей: доходы мигрантов поступают прямо в семьи, минуя государственные бюджеты, но заработанная валюта используется для поддержания платежного баланса. Привлечение иностранного капитала — при дешевизне рабочей силы — ограничено проблемами дело-

вого климата, а также оттоком квалифицированных кадров. Проблемы данной модели — как перейти к развитию дома при ограниченных финансовых возможностях и потере человеческого капитала. Экономический прогресс постепенно обеспечивает рост благосостояния и снижение уровня бедности, но медленно восстанавливает уровень развития страны.

Т а б л и ц а 4

Социально-экономические показатели постсоветских стран по моделям транзитивного развития (2004, если не указано иное)

	ВВП на душу (тыс. \$/чел.), 2005	Доля услуг в ВВП, %	Доля услуг в заня- тости населения, %	Доля обраб. промышл. в ВВП, %	Добыча нефти и газа, млн ТНЭ	Доля занятого нас. в с/х, %	Динамика промышл. (2004/1990)
Сервисная							
Эстония	9.7	67	60	15	-	6	95
Латвия	7.2	73	59	12	-	13	46
Литва	7.5	60	56	17	-	16	104
Промышленная							
Россия*	5.4	60	61	15	1008	9	68
Белоруссия	3.0	49	55	20	2	11	133
Ресурсная							
Казахстан	3.7	52	49	14	108	34	69
Туркменистан	3.5	34 (2003)	34	13	121	48 (1998)	98
Азербайджан	1.4	32	49	8	32	39	93
Миграционная							
Украина**	1.7	51	56	18	40	20	45
Грузия	1.5	57	38 (2000)	11	0	54	36
Армения	1.1	40	38	13	-	47	48
Молдавия	0.8	55	43	14	-	40	30
Узбекистан	0.5	44	46 (2000)	12 (2002)	111	34 (2000)	85
Киргизия	0.5	42	38	13 (2003)	-	52.5 (2002)	41
Таджикистан	0.4	45	26	20	-	66	54

* Россия относится также и к ресурсной модели развития

**Украина относится также и к промышленной модели развития

Источник: Статистический комитет СНГ, WDI, WEO IMF, Eurostat, расчеты ИЭФ

Возврат к миграционной модели связан с внезапной деиндустриализацией и ростом конкуренции с иностранным импортом, обеднением населения и поиском возможностей трудоустройства за границей.

Данное явление широко распространено на постсоветском пространстве. Внутри России граждане, как правило, перемещаются с востока страны в столичные либо южные регионы (в частности, в Краснодарский край). Миграция рабочей силы в основном идет в Россию и Казахстан из Таджикистана, Азербайджана, Грузии, Молдавии, а также из западных и центральных областей Украины.

Средняя оценка денежных переводов из России в страны СНГ колеблется в пределах 10–12 млрд долларов, хотя легально переводится небольшая часть средств. Россия выступила для них таким же источником средств, как США для Латинской Америки, Германия для Балкан и Турции, Франция для Северной Африки, а Саудовская Аравия и другие страны-нефтеэкспортеры для Египта, Пакистана, Палестины и др. Именно эти мелкие, но бесчисленные переводы денежных средств, честно заработанных сорванными с места людьми, а не финансовая поддержка правительств или даже капиталовложения бизнеса оказали решающее влияние на стабилизацию экономической ситуации и переход к росту на постсоветском пространстве.

Грузии и Молдавии, а также части Украины сохранить конкурентоспособные промышленные активы в основном не удалось. Большая часть доходов поступает от гастарбайтеров, услуг, транзита и пр. Программа интеграции этих стран в мировую экономику заключается в том, чтобы, во-первых, за счет транзитных доходов, грантов, займов поддерживать устойчивость государственных расходов (и правящей элиты). Во-вторых, развивать первичный сектор, услуги, простейшую переработку и малый бизнес, привлекать иностранный капитал, постепенно улучшать деловой климат в расчете на средних инвесторов и реинвестирование денежных переводов гастарбайтеров.

Промышленная модель предполагает более высокий предшествующий уровень индустриализации и попытки (обычно безуспешные) сохранить промышленность. Она означает, что были предприняты хотя бы какие-то усилия с целью сохранить часть крупных предприятий как средоточие человеческого, управленческого и производственного капитала, необходимого для возрождения экономики.

Такая модель, строго говоря, подразумевает «сопротивление деиндустриализации» и позволяет обеспечить несколько большую ус-

тойчивость рынков и сохранить основные советские производственные активы. Она наиболее трудна для реализации, но дает шанс сохранить человеческий капитал, а не экспортировать его. Основная трудность — реструктуризация предприятия, адаптация к открытой экономике и конкуренции. Максимальную остроту приобретают проблемы приватизации, прав собственности, формирование системы корпоративного контроля и управления.

Этим путем следовали часть развитых российских регионов, восток Украины, Белоруссия, а также Приднестровье, оказавшееся анклавом между аграрной частью Украины и аграрной Молдавией.

Ресурсная модель имеет свои преимущества и недостатки. При высоких ценах на экспортные ресурсы государство и отдельные отрасли получают большие доходы. Азербайджан очевидным образом вынужден идти по пути использования доходов от нефти и транзита. Казахстан предпринимает огромные усилия, чтобы сохранить науку и промышленность, адекватно использовать нефтяные доходы и войти в мировую экономику как развитая страна.

Трудности использования нефтяных доходов для нужд развития хорошо известны, с этой задачей справились всего несколько стран, причем это развитые государства с мощными рыночными институтами (Норвегия, Великобритания, Нидерланды). «Голландская болезнь» порождает серьезные трудности для обрабатывающих отраслей и для несырьевых регионов, а также создает зависимость от мировой ценовой конъюнктуры. Эта модель решает проблемы выхода из кризиса, но сама является источником проблем для модернизации экономики.

Сервисная модель характерна для стран, имевших на момент распада СССР сравнительно высокий уровень экономического развития, а также обладавших естественными конкурентными преимуществами (в первую очередь географическими), которые позволили развиваться сервисным секторам и привлекать иностранный капитал. Так, балтийские страны сохранили и эффективно используют старые активы: достаточно упомянуть Таллинский порт, латвийские транзитные мощности и пр. На базе схожих моделей начинают развиваться некоторые российские регионы, особенно в прибрежных областях.

Четыре модели экономического развития сосуществуют, взаимодействуя на широком транзитивном поле бывшего СССР как друг с другом, так и с огромным рынком Европейского союза. За-

частую мы наблюдаем комбинацию элементов различных моделей. Попытка опереться на производственный и человеческий капитал предполагает создание крупных и конкурентоспособных компаний. Они выходят далеко за пределы локальных рынков, сталкиваются с полноценной и беспощадной конкуренцией. Конкурентоспособность в их случае означает не только и не столько снижение издержек производства, повышение качества продукции и дисциплины выполнения контрактов. Требуется то, что приходит с десятилетиями опыта: понимание процессов на глобальных рынках, осознание стратегий развития отраслей, логики финансирования, слияний и поглощений.

В условиях мирового и регионального подъема неизбежно возникает конфликт между реальным состоянием экономики и общества и устремлениями граждан. Если в первое десятилетие переходного периода общий кризис экономики исключал большие надежды на будущее, а новые элиты только осваивались во главе независимых государств, то в начале XXI века ситуация изменилась.

Подъем в Европе и эффект присутствия массы гастарбайтеров в странах ЕС и в России, активность российского бизнеса контрастируют с ситуацией во многих странах — бывших республиках СССР. На 2006 год экономические институты этих стран устоялись в рамках сложившихся моделей, перспективы вступления в Евросоюз в обозримом будущем невелики, ускорение темпов роста возможно, только если сохранятся рынки сбыта либо в случае поступления существенных финансовых ресурсов извне, в том числе и за счет денежных переводов от гастарбайтеров. Это трудная задача, которая предполагает соответствующее внешнеполитическое обеспечение, поддержание высокого качества институтов собственности и делового климата.

Союз нерушимый республик свободных



Из личного собрания В. Ф. Сафонова





Приватизация глазами россиян

Вилен Иванов

Возникновение новой экономики, основанной на частной собственности, стало, наверное, самым значительным изменением, которое произошло в России со времени распада Советского Союза. Несмотря на все сложности, издержки и перекосы переходного периода, российская экономика продемонстрировала эффективность и способность к росту и развитию.

Тем не менее в глазах населения приватизация остается спорным процессом, а легитимность ее итогов регулярно ставится под сомнение теми или иными политическими силами. В преддверии очередного избирательного сезона-2007/2008 тему собственности вновь будут разыгрывать в политических целях.

РАЗЛОМ В ОБЩЕСТВЕННОМ СОЗНАНИИ

В мае этого года Институт социально-политических исследований РАН провел сравнительный анализ результатов социологических опросов населения и экспертов. Целью опросов было, с одной стороны, определить, насколько прочно в обществе укоренилось представление о частном предпринимательстве, а с другой — какие настроения и оценки преобладают среди широких слоев населения и интеллектуальной элиты.

Исследование — всероссийское, в нем представлены Дальневосточный, Сибирский, Уральский, Приволжский, Центральный (включая Москву), Южный, Северо-Западные федеральные округа. Всего было охвачено 2 800 человек, проживающих в более чем пятидесяти населенных пунктах городского и сельского типа, в основных географических, социально-экономических и социокультурных зонах страны.

В.Н. Иванов — советник РАН, член-корреспондент РАН.

В группу из 700 экспертов (для которых анализ хода приватизации находится в сфере их профессиональной либо общественной деятельности) по регионам были включены представители:

- органов государственного управления – 20 %;
- муниципального управления – 9 %;
- правоохранительных органов – 14 %;
- сферы общественных наук – 11 %;
- СМИ – 11 %;
- бизнеса (малого, среднего, крупного) – 35 %.

Исследование показало, что представление о приватизации складывается в массовом сознании путем взаимодействия трех разных пластов ментальности. Каждый из них развивается по собственным законам, задавая соответственно три фокуса оценки, через призму которых рассматриваются процессы приватизации.

Первый отражает происходящее с точки зрения целесообразности, то есть насколько это необходимо, выгодно и эффективно.

Второй – с точки зрения реальной осуществимости того или иного сценария преобразований с учетом расстановки общественных сил.

Третий – с позиций духовно-нравственных представлений о должном, справедливом, о добре и зле, об общественном идеале.

Как показало исследование, и население, и эксперты при оценке событий, связанных с приватизацией, разводят понятия «законность», «целесообразность» и «справедливость».

С позиций *законности* ситуация выглядит следующим образом. Около 15 % населения и 29 % экспертов солидарны в том, что приватизация собственности в нашей стране осуществлялась в основном по закону, большинство же придерживается противоположной точки зрения. Более того, 77 % респондентов уверены, что наибольшее число хозяев крупной частной собственности владеют ею не по праву (оппонентов – 10 %, затруднившихся ответить – 13 %).

С позиций *целесообразности* значительная часть населения и экспертов находят приватизацию государственной собственности полезной для общества, хотя и носившей болезненный характер. Эта, как нам представляется, доминирующая в массовом сознании оценка связана с тем, что передача собственности в частные руки и переход к рыночной экономике принесли личную выгоду практически пятой части россиян (22 %), включая членов их семей.

И в этом аспекте анализа данные по регионам подтверждают общие тенденции. Во-первых, полезность приватизации в значитель-

ной степени признается в тех регионах, где население выше оценивает собственное социально-экономическое положение. И во-вторых, больше граждан признают приватизацию вредной для общества в тех регионах, где ее чаще оценивают как незаконную и несправедливую.

С позиций *справедливости* оценки вполне укладываются в логику анализа. В ответах на вопрос «Соответствует или нет понятию справедливости?..» были получены данные, представленные в таблице.

**Распределение ответов на вопрос
«Соответствует или нет понятию справедливости?..», %**

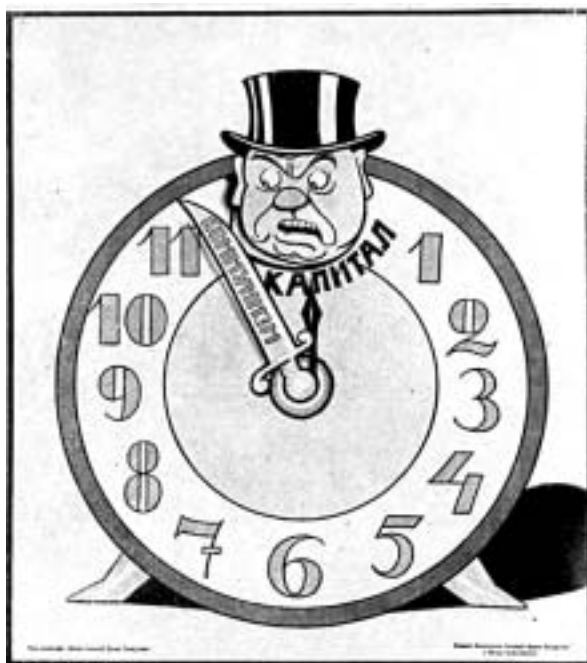
	Да	Нет
Купля-продажа земельных участков	53	44
Купля-продажа объектов собственности	57	40
Акционирование государственных предприятий	37	59
Передача государственных предприятий в собственность трудовому коллективу	48	48
Возвращение государству всех крупных частных предприятий	62	34
Смена неэффективного частного собственника на нового	68	28
Возвращение государству предприятий, добывающих нефть, газ и другие полезные ископаемые	85	13

Если в отношении «законности» мнение большинства россиян совпадает, то в плане «целесообразности» и «справедливости» позиции разделились. Легитимность приватизации общество связывает не со сферой законности и права (которые, кстати, достаточно критично воспринимаются респондентами), а скорее со сферой «целесообразности», как экономической, так и политической. Это отчасти объясняется тем, что законодательная база приватизации явно отставала от требований проводившегося политического курса.

Вполне толерантное отношение российского общества к нарушениям законов, игнорирование института права проливают свет на парадоксы массового сознания. Так, с одной стороны, признается, что крупный капитал приобретен незаконно и не по праву (около 80 % респондентов). С другой — нельзя не отметить положительное отношение к крупным российским промышленникам (47 %), банкирам (23 %) и средним предпринимателям (71 %).

Исследование свидетельствует о том, что процесс осмысления и оценки социальных результатов приватизации еще далеко не окончен, а общественное мнение по-прежнему расколото по многим вопросам.

Главный разлом общественного сознания в оценке приватизации проходит в первую очередь по проблемам, затрагивающим фундаментальные вопросы: отражает ли достигнутое заявленные цели и задачи, а именно создание в России конкурентоспособной рыночной экономики, формирование среднего класса и гражданского общества?



ПОСЛЕДНИЙ ЧАС!

ШИРОКИЙ СПЕКТР ОЦЕНОК

Несмотря на расхождения в оценках, общество достаточно высоко оценивает экономические результаты и последствия приватизации. В то же время, как отмечают респонденты, способ ее проведения породил ряд негативных социальных и политических процессов, масштаб которых превзошел ожидания даже самих «архитекторов» перестройки.

80 % респондентов согласны с тем, что коррупция власти, криминализация и «теневилизация» экономики приобрели массовый характер (число их оппонентов составляет 7 %). Подавляющее большинство россиян (81 %) считают, что приватизация привела к разграблению национальных богатств страны (7 % с этим не согласны).

Значительная часть россиян (66 %) отмечают крайнее обострение социальных проблем и противоречий (14 % не разделяют данного мнения). Около половины опрошенных (47 %) согласны с утверждением, что в результате страна оказалась на грани распада и социального взрыва (28 % его не поддерживают).

Непродуманность и поспешность, с какой проводилась приватизация, слабый учет мирового опыта и игнорирование российской специфики — все это нашло отражение в том, что декларировались одни цели, а на практике развитие шло иначе. Такого мнения придерживается наибольшее количество опрошенных экспертов (95 %). В итоге реальная собственность, по утверждению 67 % экспертов, была распределена в интересах узкого круга лиц, а явное большинство людей оказалось обманутым.

Несмотря на все издержки, упущения и ошибки, к главным политическим и социальным итогам приватизации, по оценкам значительной части экспертов, можно отнести то, что Россия стала более свободной (51 %), более цивилизованной (45 %) и более конкурентоспособной (41 %).

В «активе» россияне видят в первую очередь решение таких проблем, как:

- ликвидация дефицита товаров (60 %);
- рост ответственности гражданина за свою судьбу (40 %);
- бóльшая независимость граждан от государства (39 %);
- улучшение качества товаров и услуг (38 %);
- бóльшая ориентация экономики на запросы потребителя (31 %);
- повышение конкурентоспособности экономики (24 %);
- раскрытие творческого потенциала и социально-экономической активности граждан (21 %);
- создание новых рабочих мест (20 %).

В «пассиве» оказались следующие проблемы, которые вызвала либо обострила приватизация:

- усиление расслоения граждан на бедных и богатых (79 %);
- рост коррупции (70 %);
- рост преступности (53 %);
- рост цен на товары и услуги (41 %);
- распространение бедности и нищеты (39 %);
- несправедливое отношение к наемным работникам перед работодателями (36 %);
- дальнейший уход товаропроизводителей в теневую экономику (28 %).

Главным итогом приватизации, по мнению опрошенных, стало изменение общественного строя в России и самого государства. Однако, как полагают россияне, приватизация не принесла ни свободного, классического капитализма (только 3 % идентифицировали общественно-государственное устройство подобным образом), ни

социально ориентированного рыночного хозяйства (5 %), ни «народного капитализма» (2 %).

То общество, которое сложилось в России, большая часть респондентов определяют как олигархический (41 %) и криминальный капитализм (29 %), не способный защитить интересы простых людей. Проводимая государством политика приватизации не отвечает интересам большинства населения — в этом уверены 67 % респондентов.

В массовом сознании вопрос о том, какой собственник лучше — государственный или частный, не ставится в форме жесткой дихотомии. В одних вопросах, по мнению респондентов, эффективнее государство, в других — частник. Частный предприниматель как собственник по сравнению с государством представляется более эффективным в вопросах обеспечения конкурентоспособности производства, повышения качества продукции, материального стимулирования работников, технической модернизации и развития производства.

В то же время государство как собственник лучше частного предпринимателя обеспечивает социальное развитие региона, стимулирование хозяйственной деятельности, эффективнее справляется с проблемами охраны окружающей среды, технической безопасности производства, энерго- и ресурсосбережения.

Вопросы стратегического развития экономики, где есть необходимость в привлечении ресурсов для развития социальной и рыночной инфраструктуры, проще решить с помощью государства. В том, что касается конкретного производства и контроля за качеством товаров и услуг, более компетентен частный предприниматель.

Значительная часть респондентов признают, что работа по найму на частном предприятии более выгодна в материальном плане. Примерно каждый третий опрошенный не может отдать явное предпочтение той или иной форме собственности, считая, что и государству, и частному предпринимателю удастся решать многие вопросы хозяйственно-экономической деятельности в равной степени эффективно.

Подавляющее число россиян являются сторонниками смешанной собственности в разных секторах экономики. Одинаковое участие государства и частных предпринимателей в хозяйственной деятельности, по их мнению, дает возможность объединить сильные стороны каждого участника, компенсируя их недостатки. В то же время мера участия государства и частного капитала в хозяйственной деятельности и присвоении прибавочного продукта для каждой отдельно взятой отрасли экономики видится по-разному.

ОТНОШЕНИЕ К НАЦИОНАЛИЗАЦИИ

Больше половины респондентов положительно относятся к национализации, поскольку они не представляют себе крупных предприятий и корпораций стратегического значения вне собственности государства. Треть считает, что одни из них нужно национализировать, а другие — оставить в частных руках в зависимости от обстоятельств. Незначительная часть опрошенных полностью негативно относится к национализации.

Респонденты предполагают различные сценарии развития ситуации в стране. Здесь мнение населения и экспертов разделились. Значительная часть общества связывает дальнейшее развитие отношений собственности с непрекращающейся борьбой за те или иные предприятия и постоянным переделом активов, принадлежащих ведущим российским компаниям. Этот процесс, который то затухает, то снова возобновляется, принято называть «деприватизация».

Под деприватизацией понимаются разные явления, которые затрагивают всевозможные аспекты отношений собственности. Это и отказ нового хозяина от собственности, полученной от государства, и возвращение ее прежнему владельцу, и перераспределение под контролем государства собственности между разными владельцами, и покупка государством солидного пакета акций частных предприятий...

В последнее время в СМИ периодически обсуждаются проблемы деприватизации, т. е. перераспределения под контролем государства, собственности ключевых отраслей. Так как большинство респондентов (68 %) получают информацию о ходе приватизации из центральных газет и журналов, а не из личных жизненных наблюдений (5 %) и бесед со знакомыми (22 %), то дискуссия, развернувшаяся в обществе по проблемам деприватизации, несомненно, оказывает воздействие на оценки и позиции людей в данном вопросе. Эксперты более скептически, чем население в целом, относятся к суждениям и предложениям сторонников деприватизации.

В то же время, если в деприватизации (частичном возвращении в собственность государства промышленных и иных объектов) россияне видят ряд положительных сторон, то с национализацией все обстоит иначе. Отвечая на вопрос анкеты о вероятности национализации экономики, подавляющее большинство экспертов (74 %) указали на то, что сегодня она невозможна (их оппоненты составляют 23 % от общего числа опрошенных).

Среди основных причин отмечаются следующие:

- большинство населения будет против;
- возможность гражданской войны;
- крупные частные предприятия играют большую роль в экономике страны;
- сейчас это будет революцией, как оно было с приватизацией;
- это подорвет престиж России в мире и вызовет очередное недовольство как населения, так и предпринимателей;
- государственный аппарат не готов к мероприятию такого масштаба;
- большая часть властных структур и крупный бизнес в этом не заинтересованы;
- этого нельзя допустить, так как экономика окажется в состоянии кризиса;
- власть этого не допустит;
- современные олигархи не пожалеют для противодействия этому никаких средств;
- частные предприятия добровольно и безвозмездно не перейдут в собственность государства, им есть что терять.

На высокую степень вероятности серьезного внутреннего конфликта с силовым противостоянием разных групп российского общества в случае национализации указывают экспертные оценки, полученные в ходе исследования.

В настоящее время отдельные политики и экономисты все активнее продвигают идею пересмотра итогов приватизации. Делаются заявления, что только таким путем, и в первую очередь посредством переоценки итогов залоговых аукционов, исправления выявленных нарушений и возврата собственности законным владельцам, государство может поднять свой пошатнувшийся авторитет и восстановить доверие населения.

Делая такие заявления, обычно ссылаются на то, что во многих случаях приватизация носила незаконный и криминальный характер. Декларировались одни цели, а на практике достигались другие, в результате чего реальная собственность была распределена в интересах узкого круга лиц, а подавляющее большинство людей оказались обманутыми. Большинство респондентов в принципе разделяют точку зрения, согласно которой в процессе приватизации часто нарушались законы, а при дележе самых лакомых кусков государственной собственности преследовались уз-

кокорыстные интересы, не обошлось без обмана и социальной демагогии, криминала и продажности чиновников.

Отрицательное отношение к приватизации становится общим местом. Но следует ли отсюда вывод, что народ хочет пересмотра ее итогов и ждет не дожидается, когда это произойдет?

Как показывают результаты опросов населения и экспертов, которые представляют группы специализированного сознания (работники МВД, госслужащие, представители СМИ, бизнесмены, ученые), такой вывод сделать нельзя. Мнения в обществе разделились, а большинство, не отрицая частичного пересмотра итогов приватизации, имеет прежде всего в виду «черный», криминальный передел собственности и силовые рейдерские захваты предприятий, получившие широкое распространение в последние годы. Важно отметить, что под незаконной приватизацией россияне, как показал опрос, понимают в первую очередь именно криминальную приватизацию, связанную с преступными сообществами и беспределом, который они творят (заказные убийства, похищения людей, неприкрытое мошенничество и пр.). Поэтому пересмотру итогов приватизации преимущество отдается главным образом в тех случаях, когда дело касается криминального передела собственности и рейдерских захватов.

Отношение к ваучерной приватизации достаточно негативно. Прежде всего именно с ней, а не с залоговыми аукционами многие респонденты связывают «обман народа» и «разграбление национальных богатств».

В силу специфики российской ментальности, для которой быстрое обогащение и неожиданное возвышение на социальной лестнице обычно ассоциируются с образом жизни, «где трудом праведным не наживешь палат каменных», социальный протест против «несправедливости» и «незаконности» приватизации носит пассивный характер. Респонденты, как показал анализ их мировоззренческих представлений, не стремятся к массовому пересмотру итогов приватизации тоже в силу того, что не верят в законность и справедливость нового передела собственности.

Так, например, отвечая на вопрос, реально ли сейчас добиться справедливости, уменьшить социальное расслоение общества, построить социально ориентированную экономику, эксперты считают, что в ближайшей перспективе это невозможно. В предстоящие два-три года, если приложить усилия, необходимо решить или, по

крайней мере, подойти к решению следующих задач, которые и должны стать главными приоритетами развития:

- повысить авторитет России и уважение к ней в мире;
- сделать незыблемым право частной собственности и добиться признания ее легитимности;
- призвать власть к большей ответственности перед обществом;
- повысить ответственность бизнеса перед обществом.

Очевидно, что решение этих задач никак не связано с пересмотром результатов приватизации, который фактически сведет на нет все шансы на стабилизацию и улучшение ситуации в стране.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие заключения.

Во-первых, подавляющая часть россиян положительно относятся к частичному пересмотру итогов приватизации, если собственность получена преступным, криминальным путем.

Во-вторых, отношение к собственности, приобретенной в ходе залоговых аукционов, носит в целом более терпимый характер по сравнению с результатами ваучерной приватизации и рейдерских захватов предприятий.

В-третьих, массовый пересмотр итогов приватизации, по мнению опрошенных, нанесет серьезный ущерб имиджу России, подорвет отношения между бизнесом и властью, разрушит и так еще не окрепший институт частной собственности.

В-четвертых, реабилитация бизнеса и власти перед обществом за «несправедливую» и «незаконную» приватизацию может быть достигнута путем повышения их социальной ответственности перед страной и народом, а не методом пересмотра ее итогов.

Крупномасштабная национализация теоретически возможна, но явно нецелесообразна. Ее осуществление приведет к дезорганизации экономических и социальных отношений, вызовет новый всплеск злоупотреблений со стороны чиновников и недобросовестных предпринимателей.

Стихийно сложившиеся отношения собственности могут быть оптимизированы эволюционным путем. Направления предполагаемой эволюции можно определить исходя из серьезной коррекции курса либеральных реформ, которая предусматривает, в частности, повышение роли государства в экономике, в управлении собственностью. Необходимо повысить эффективность менеджмента на тех предприятиях, где государство сохранило контрольный пакет акций.

Государство должно усиливать свои контрольные функции. В последнее время ученые-экономисты выдвинули обоснованный тезис об «обремененной собственности». Смысл его заключается в том, что собственность не только дает тому, кто ей владеет, соответствующие права, но и возлагает на него ответственность, законодательно определяемую государством. Главным элементом подобного рода «обремененности» является социальная ответственность собственника (развитие социальной структуры, обеспечение работников жильем, медицинское обслуживание, отдых, повышение квалификации и т. д.).

Возрастание экономической роли государства также предполагает непосредственную борьбу с коррупцией. По мнению опрошенных россиян, в данной области не наблюдается желаемых результатов. Это сказывается на характере регулирования хозяйственной деятельности, которое носит скорее не экономический и даже не правовой, а сугубо административный и силовой характер.

В ближайшей перспективе наиболее вероятный сценарий национализации и приватизации население и эксперты связывают с периодически возобновляемой борьбой между разными группировками за передел собственности. Широкой национализации крупной частной собственности не ожидают ни большая часть населения, ни большинство экспертов. В настоящее время они не видят силы, способной это осуществить. По оценкам экспертов, в случае попыток национализации, если такие когда-нибудь будут предприняты, крайне высока вероятность возникновения масштабного конфликта с силовым противостоянием разных групп российского общества.

Главное в корректировке итогов приватизации — чтобы частичный пересмотр ее результатов не обернулся перераспределением «чужой» собственности в «свои» руки. Комплексная программа корректировки социальных последствий приватизации может получить серьезную международную поддержку, поскольку не только открывает новые инвестиционные возможности, но и делает Россию важным фактором стабилизации глобальной экономики.

Аудит российской внешней политики

Иван Сафранчук

Сколько стоит внешняя политика России? На этот, казалось бы, простой вопрос ответить очень трудно. Во-первых, курс на международной арене складывается из огромного количества самых разнообразных процессов и факторов, оценить которые в материальном выражении крайне сложно. Во-вторых, многие статьи федерального бюджета Российской Федерации, имеющие отношение к внешней политике, либо носят слишком общий характер, либо и вовсе засекречены. Сильно различается степень полноты данных по разным направлениям.

Автор, тем не менее, предпринял попытку проанализировать бюджетные расходы РФ на внешнюю политику. Обобщение соответствующих показателей привело к весьма любопытным и противоречивым результатам, и сделать на их основе какие-либо однозначные выводы трудно. Но сам обзор ситуации, представленный в графическом виде, весьма полезен и дает богатую пищу для размышлений.

НЕСКОЛЬКО МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОЯСНЕНИЙ

Расходы бюджета классифицируются по трем категориям — функциональной (распределение бюджета на национальную оборону, правопорядок и госбезопасность, образование и т. д.), ведомственной (распределение по ведомствам) и экономической.

В функциональном распределении расходов такая статья, как «внешняя политика», отсутствует. В основном она финансирует-

И.А. Сафранчук — к. полит. н., глава российского представительства Института мировой безопасности.

ся из подраздела «международные отношения и международное сотрудничество» (до 2005 года – «международное сотрудничество»), который входит в раздел «общегосударственные расходы». Однако по этой же статье проходят заграникомандировки и международные контакты всех госструктур, например Счетной палаты, Федеральной службы по тарифам, Министерства регионального развития и др. Таким образом, по функциональной классификации ассигнования на внешнюю политику и дипломатию «растворены» в других расходах.

Логично предположить, что «стоимость» внешней политики покажет ведомственная классификация. Ведь бюджет МИДа (в прежние годы также Министерства по делам СНГ или Министерства сотрудничества со странами СНГ, Росзарубежцентра) по идее должен отражать их целиком. Не все так просто. Например, в 2000 году ассигнования на МИД в открытом (несекретном) варианте федерального бюджета составляли 589 млн руб., в 2001-м – 706 млн, а в 2002-м – 1 065 млн (все суммы приведены в текущих ценах).

Как будто все ясно: бюджет мизерный, но растет (даже с поправкой на инфляцию). Однако, заглянув в отчет об исполнении бюджета за 2001 год, обнаружим там цифру в 13,5 млрд руб. (вместо 706 млн). Дело не в том, что потрачено намного больше, чем запланировано, хотя такое случается, и об этом еще пойдет речь. Просто не все ассигнования, предназначенные для нужд внешней политики, проходили через МИД. Например, взносы в международные организации и другие расходы, обеспечивающие внешнеполитическую деятельность, многие годы перечислялись по линии Министерства финансов РФ. (В 2001-м, который уже упоминался, часть расходов проходила по бюджету Минфина, но в отчет об исполнении бюджета их показали в бюджете МИДа.) По этой и другим причинам в 1995–2001 годах МИД получал в открытом варианте федерального бюджета мизерные ассигнования. Казалось бы, можно посмотреть разделы и подразделы ведомственной классификации расходов Минфина и приплюсовать их к бюджету внешней политики. Но в некоторые годы финансовое ведомство не фигурировало в открытых вариантах ведомственной классификации расходов.

Автор разработал собственную методологию оценки российских расходов на внешнюю политику. Если кратко, таковыми считаются:

- ассигнования по подразделу «международные отношения и международное сотрудничество», получаемые МИДом (минус ассигнования по целевой статье «реализация межгосударственных договоров в рамках СНГ», также получаемые внешнеполитическим ведомством);

- все ассигнования по целевой статье «реализация межгосударственных договоров в рамках СНГ». Хотя эта статья входит в подраздел «международные отношения и международное сотрудничество», мы учитываем ее отдельным пунктом, поскольку соответствующие ассигнования проходят не только через МИД;

- ассигнования, получаемые МИДом по другим разделам и подразделам функциональной классификации (на образование, строительство и т. д.).

В 1995–2001 годах подраздел «международное сотрудничество» представлен в бюджете Министерства иностранных дел явно не полностью — значительный объем средств проходит через Министерство финансов. Но и там в силу структуры бюджета и засекреченности они отражены не всегда и не в полном объеме. Ассигнования на внешнюю политику по подразделу «международное сотрудничество» должны были тогда составлять 90 % от бюджета МИДа (но это лишь допущение, поскольку данное соотношение просматривается только с 2002-го, когда бюджет стал менее засекречен), последний соответствующим образом корректируется (увеличивается).

Необходимо также отметить, что рассматриваемые расходы федерального бюджета не включают дополнительных доходов, которые российские загранучреждения получают от разрешенных видов деятельности (эти доходы впервые в полном объеме учтены на 2007-й, однако они недоступны в открытом варианте бюджета и содержатся в секретном приложении). Во все рассматриваемые годы они имели место и увеличивали рассматриваемый бюджет внешней политики на неизвестную (впрочем, вряд ли очень существенную) сумму.

РАСХОДЫ НА ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ

В 1994–2007 ГОДАХ

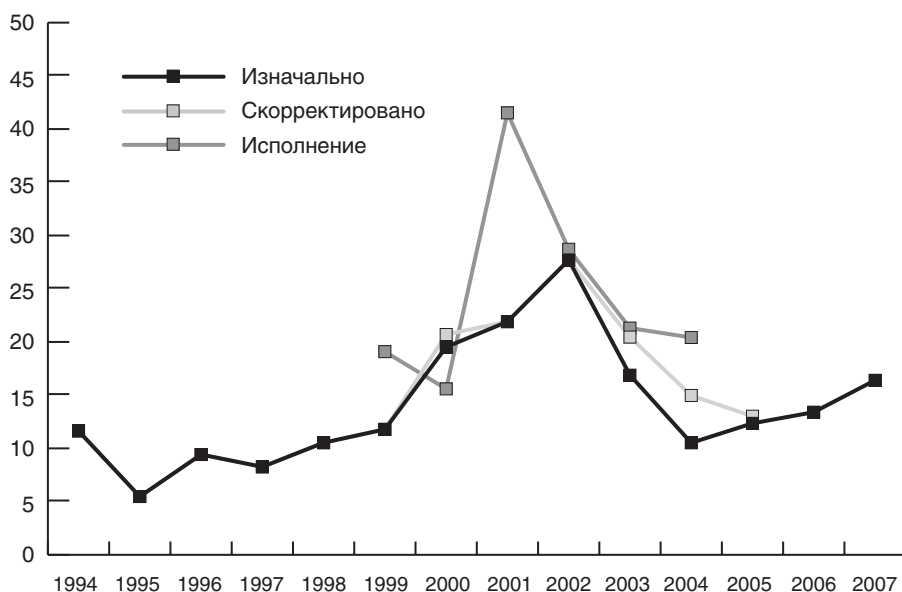
На графике 1 представлены три кривые:

- 1) «изначально» — ассигнования, утвержденные при принятии федерального бюджета;
- 2) «скорректировано» — ассигнования, скорректированные по

мере выполнения федерального бюджета, по состоянию на конец финансового года;

3) «исполнение» – фактические расходы в соответствии с отчетом об исполнении федерального бюджета (такие отчеты принимаются только с 1999-го, и каждый раз через два года после окончания соответствующего финансового года – таким образом, на момент написания статьи данные есть только за 1999–2004 годы).

График 1. Расходы федерального бюджета РФ на внешнюю политику в 1994–2007 гг. (в ценах 2003-го) *, с 1997 года – млрд руб., до 1997 года – трлн руб.



* Для перевода текущих цен в постоянные 2003 года использован индекс-дефлятор ВВП за соответствующие годы, рассчитываемый Федеральной службой государственной статистики (для 2006 и 2007 годов используется прогноз индекса-дефлятора – 1,09 и 1,08 соответственно). В различных секторах экономики уровень инфляции отличается. Поэтому применение индекса-дефлятора ВВП для какой-то отдельной категории расходов не может давать абсолютно четкую поправку на инфляцию – возможно, для внешнеполитических расходов инфляция была выше или ниже индекса-дефлятора ВВП. Однако при всей условности использования индекса-дефлятора другой альтернативы нет. Вероятно, для каждого конкретного года инфляция учитывается и не абсолютно точно, однако в любом случае цифры получаются сопоставимые и, как минимум, должны адекватно отражать тенденции.

Три кривые не всегда совпадают. Это распространенная практика: принимают бюджет с одними параметрами, а по ходу финансового года их корректируют. Более того, иногда выясняется, что его исполнили «по третьему» варианту. Показательны в этом плане 2000-й, 2003-й и 2004-й, когда один и тот же утвержденный, скорректированный и исполненный бюджет представлял собой три совершенно разные величины.

В 1998–2002 годах отмечается непрерывный рост ассигнований на внешнюю политику. Обратим внимание на интересную деталь: на 2000-й предусматривался существенный рост по сравнению с предыдущим годом. Однако фактически в 2000-м тратят меньше, чем запланировано. Такая же картина наблюдается не только во внешней политике: военные ведомства и спецслужбы, чьи бюджеты в течение указанного финансового года были значительно увеличены (в связи с дополнительными доходами бюджета), также не смогли освоить все предоставленные им средства.

Пик ассигнований приходится на 2002 год. Пик фактических расходов (в соответствии с отчетами об исполнении бюджета) — на 2001-й. В 2003–2004 годах оба показателя значительно снизились. В 2004-м общие ассигнования на внешнюю политику вернулись практически на уровень 1998 года. С 2005-го средства, выделяемые на внешнюю политику умеренно растут.

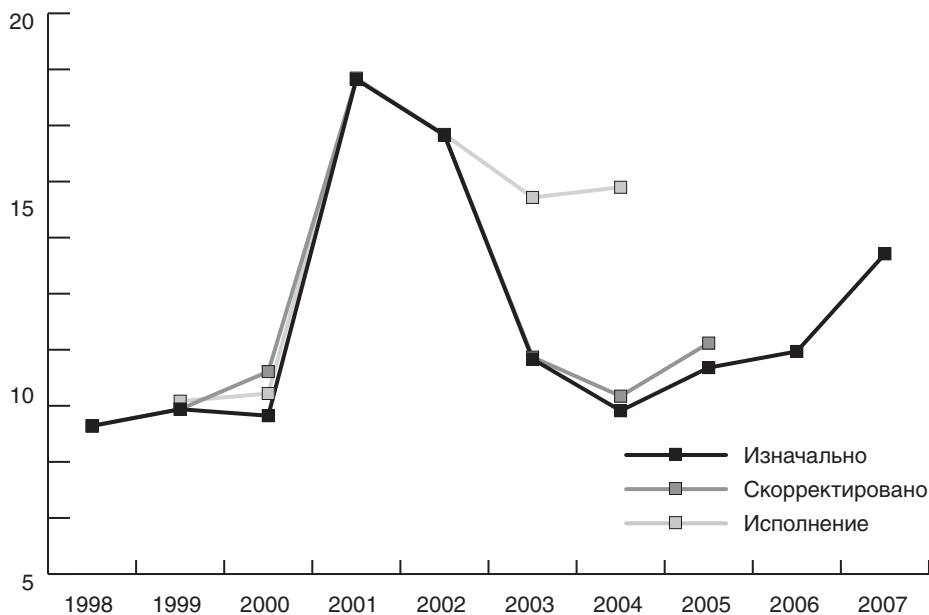
РАСХОДЫ НА ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ ЗА ВЫЧЕТОМ СНГ

На графике 2 видно, что без учета СНГ волатильность расходов на внешнюю политику существенно меньше. Разница между планируемым бюджетом и фактическими расходами до 2003 года незначительна.

Кривая исполнения бюджета отражает не столь существенное снижение после пика 2001 года, расходы на внешнюю политику остаются значительно выше уровня конца 1990-х. Можно говорить о том, что они (без учета расходов на политику в СНГ) стабилизировались на достаточно высоком для России уровне.

Таким образом, расходы на политику в СНГ после 2000 года существенно влияли на динамику общих расходов на внешнюю политику и в определенном смысле «искажали» ее.

График 2. Расходы федерального бюджета РФ на внешнюю политику в 1998–2007 гг. без учета расходов на политику в СНГ (в ценах 2003-го), млрд руб.



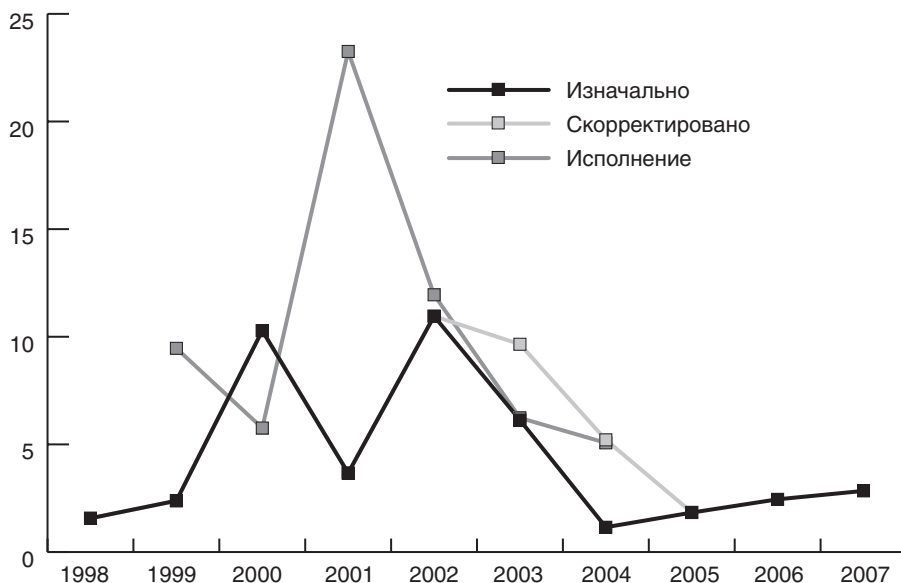
РАСХОДЫ НА ПОЛИТИКУ В СНГ

Волатильность расходов, которая отмечалась выше, очень хорошо видна на графике 3. Причем во все годы, за которые есть данные, проявляется несоответствие между ассигнованиями бюджета и его выполнением: когда-то тратится больше, чем запланировано, когда-то меньше. Расходы то растут, то падают. Снова очень показателен 2001-й, на который были запланированы расходы в меньшем объеме, чем было выделено и потрачено в 2000 году, однако по факту израсходовано не просто больше, а намного больше.

2001-й стал пиком вложений в политику на пространстве Содружества Независимых Государств. В последующие годы ассигнования существенно сократились. И хотя в 2005-м, 2006-м, а также в бюджете на 2007 год они растут, но все равно находятся практически на уровне конца 1990-х. Впрочем, в 2004-м фактических расходов оказались в четыре с лишним раза больше первоначальных ассигнований. Скорее всего, такая картина повторится и в период 2005–2006 годов, данные за который пока недоступны.

Но даже в этом случае расходы за 2004–2007-й существенно ниже, чем за 2001 и 2002 годы.

График 3. Расходы федерального бюджета РФ на политику в СНГ в 1998–2007 гг. (в ценах 2003-го), млрд руб.*



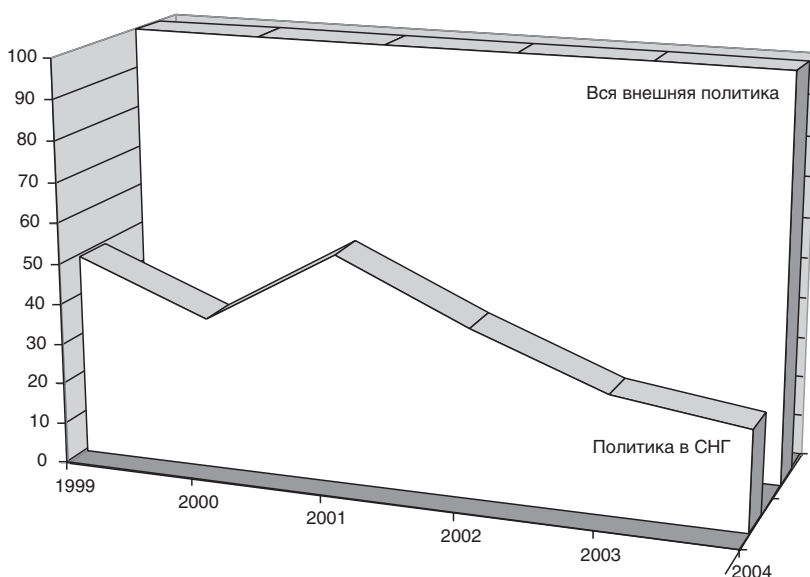
* За расходы на политику в СНГ принимаются ассигнования по целевой программе «Реализация межгосударственных договоров в рамках СНГ». Через эту целевую статью финансируется не только политика, связанная с СНГ как со структурой, а скорее политика на пространстве Содружества, расходы на ОДКБ, ЕврАзЭС и т. п. тоже проходят через эту целевую статью. Ассигнования на политику в СНГ стали учитываться в федеральном бюджете отдельной строкой (целевой статьей) с 1998 года. До этого корректно выделить из общего объема ассигнований средства на политику в СНГ по открытым источникам не представляется возможным.

СООТНОШЕНИЕ РАСХОДОВ: ОБЩИЕ И СНГ

Эти данные представлены на графике 4 (он составлен только по факту, поэтому цифры приводятся для 1999–2004 годов, за которые есть отчеты об исполнении бюджета). С одной стороны, это позволяет упростить график. С другой – наибольшую важность представляют здесь именно фактические расходы. Несоответствие между планируемыми и фактическими расходами уже было заметно как в отношении общих расходов на внешнюю политику (график 1), так и в отношении расходов на политику в СНГ (график 3).

На этом графике хорошо видно, что с 2001 года суммы, затраченные на политику в СНГ составляют все меньшую долю в общих расходах. В конце 1990-х примерно половина всех ассигнований на внешнюю политику была израсходована на соседей. В 2001 году к этому соотношению вернулись – за счет резкого роста фактического финансирования. Однако в последующие годы доля политики в Содружестве неуклонно снижалась. В 2004 году она составляла только 25 %.

График 4. Расходы федерального бюджета РФ на всю внешнюю политику и на политику в СНГ в 1999–2004 гг., %



Если судить по ассигнованиям в федеральном бюджете, то после 2004 года доля политики в СНГ еще более уменьшилась – до 17–20 % всех расходов на внешнюю политику. Отметим, что в ассигнованиях федерального бюджета в 2005-м и 2006-м расходы на политику в СНГ росли быстрее, чем расходы на всю внешнюю политику (правда, в бюджете-2007 наблюдается обратная картина). Если фактическое финансирование в 2005–2007 годах не будет кардинально отличаться от планируемого в бюджете, то доля расходов на политику в СНГ стабилизируется на уровне около 20 %.

НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

Из приведенных данных очевидно следующее:

- на 2000–2003 годы приходятся необычно высокие общие расходы на внешнюю политику (особенно резко они возросли в 2001-м, потом снижались, но в последующие два года оставались на довольно высоком уровне);

- бюджет внешней политики без учета финансирования политики в СНГ хотя и снижался после 2001 года, но стабилизировался на уровнях значительно выше конца 1990-х;

- ассигнования на политику в СНГ после 2000 года существенно колебались и в конце концов опустились на уровень конца 1990-х. Соответственно их доля в общих расходах на внешнюю политику неуклонно снижалась после 2001 года и стала в два раза меньше, чем была в конце 1990-х.

Если попробовать перевести эти количественные (бюджетные) показатели в качественные (политические), то можно предположить, что, придя к власти и заняв активные внешнеполитические позиции, Владимир Путин подкрепил их увеличением внешнеполитического бюджета. Последний (без учета политики в СНГ) после резкого роста, а затем снижения стабилизировался на высоком для России уровне.

Неопределенность и непоследовательность политики на постсоветском пространстве приводили к значительным колебаниям расходов. На фоне заявлений о приоритетности политики в СНГ ее финансирование в отдельные годы весьма заметно возрастало. Особый интерес представляет 2001 год, когда фактические затраты выросли настолько сильно, будто денег на Содружество решили не жалеть (сетования на то, что все дело в недофинансировании имеют место и сейчас, но тогда они были особенно распространены).

Заявления о приоритетности СНГ звучат и поныне, но они противоречат постоянному снижению доли этих расходов в общем объеме ассигнований на внешнюю политику.

Еще раз вернемся к фактору, на котором уже несколько раз акцентировали внимание: не так уж редки случаи, когда цифры в бюджете, принятом изначально, скорректированном и фактически исполненном, существенно разнятся. Это хотя и косвенный, но, с точки зрения автора, четкий показатель незначительной роли парламента в осуществлении внешней политики. Исполнительная власть принимает решения и реализует их на свое усмотрение, не

считая нужным посвящать парламент в свои планы даже при утверждении федерального бюджета. Фактически исполнительная власть тратит средств столько, сколько считает нужным.

Одновременно волатильность расходов на внешнюю политику свидетельствует о самой главной проблеме: политические решения в России очень плохо переводятся в бюджетные категории, в конкретные планы с определенной сметой. Как следствие, исполнительная власть часто не укладывается в суммы, которые определены в бюджете.

Неспособность оценить и спланировать финансовые параметры политики — неблагоприятный фактор, который может иметь негативные последствия. Есть опасность взять на себя избыточные политические, а стало быть, и финансовые обязательства или, наоборот, слишком осторожничать, неосознанно и необоснованно оставив часть ресурсов неиспользованными. В первом случае растет риск, во втором — снижается эффективность. Стране, которая возвращается на мировую арену в качестве одного из ключевых игроков, необходимо найти тщательно продуманное решение проблемы ресурсного обеспечения своей внешней политики.



Московская школа политических исследований

Sapere aude!

Имей мужество мыслить!

Вам помогут

Наши книги в сериях

• **Библиотека Московской школы политических исследований**

• **Культура. Политика. Философия**

• **Своевременная мысль**

Наш журнал

Общая тетрадь

Вестник Московской школы политических исследований

Наши координаты:

123104, Москва, Б. Козихинский пер., д. 7, стр. 2, оф. 21, 22

тел./факс: (495)202-85-01, 299-99-04

Получить информацию о книгах вы можете на сайте www.msps.ru

Обновленная Европа



Протесты против левого правительства Польши. Варшава, 1995

“ Вашингтону не следует пытаться проводить разграничительные линии внутри Европы или настраивать одну ее часть против другой. Такая политика не только оттолкнет ключевых западноевропейских союзников, но и вызовет чувство дискомфорта у восточноевропейцев. Они не хотят, чтобы их заставляли выбирать между Соединенными Штатами и Европой ”

Парадокс евразийского роста

Андерс Ослунд

142

Опасности и возможности в Восточной Европе

Стивен Ларраби

154

«Плеяды» присоединяются к «звездам»

Тоомас Хендрик Ильвес

170

Обходя исторические запятые

Илиян Василев

181

Парадокс евразийского роста

Андерс Ослунд

До 1998 года приватизация, либерализация, макроэкономическая стабилизация, демократия, хорошее управление и экономический рост шли в Европе рука об руку. Циники говорили: чем ближе страна к Брюсселю, тем лучше для нее. Теперь же оказалось: чем от Брюсселя дальше, тем быстрее растет экономика.

С 2000-го по 2005-й Польша, Чехия, Словакия и Венгрия росли в среднем на 4 % в год по сравнению с 8-процентным годовым ростом в 15 странах — бывших республиках СССР. Даже в нынешнем рекордном году экономика Центральной Европы вырастет на 5 %, тогда как постсоветские государства подбираются уже к 9 %. Лидерами роста являются Армения, Азербайджан и Казахстан.

Со времени крушения коммунизма в 1989 году экономика в разных регионах бывшего социалистического лагеря развивалась совершенно по-разному. Поначалу производство резко сократилось везде. Согласно официальной статистике (хотя эти данные представляются преувеличенными), совокупное падение ВВП составило 19 % в Центральной Европе и 29 % в Юго-Восточной Европе. В бывшем Советском Союзе крушение было воистину катастрофическим: в государствах Балтии производство упало на 44 %, а в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) — на 53 %!

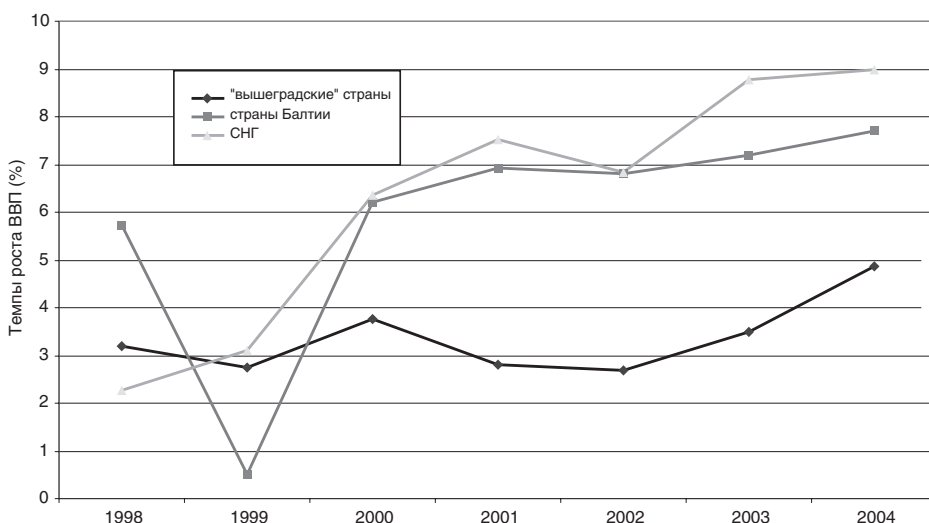
Польша стала пионером возвращения к экономическому росту в 1992 году. К 1994-му рост зарегистрирован во всех государствах Центральной и Юго-Восточной Европы. К этой группе присоединилась также тройка наиболее энергичных стран-реформаторов на территории бывшего Советского Союза: Армения, Литва и Латвия.

Андерс Ослунд — старший научный сотрудник Института международной экономики имени Питерсона (г. Вашингтон, США).

В 1995 году за ними последовали другие приверженцы реформ, а именно Эстония, Грузия и Киргизия. Однако некоторые бывшие советские республики пережили длительный спад и последующую стагнацию, в частности Россия, Украина, Молдавия и Казахстан. Экономический рост возобновился там лишь в конце десятилетия.

Начиная с 1999-го картина сменилась на противоположную. В 1999–2004 годах 11 стран СНГ росли в среднем на 7,8 % в год, тогда как центральноевропейские «вышеградские» страны (Чехия, Словакия, Венгрия и Польша) – всего на 3,6 %. Три балтийских государства с их 7,1 % в годовом исчислении были ближе к первой группе, Румыния и Болгария – к своим центральноевропейским соседям (5,4 %; см. график 1).

График 1. Темпы роста ВВП в странах Центральной Европы, государствах Балтии и СНГ, 1998–2004



Источник: Индикаторы развития Всемирного Банка за 2005 г. UNECE Online Statistics

Как объяснить этот парадокс роста? Почему пионеры рыночных реформ так быстро перешли в разряд отстающих?

ПЕРВЫЕ ПЛОДЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Страны посткоммунистического региона с их громоздкими и коррумпированными государственными аппаратами являют собой крайний случай в смысле исходных условий.

Во-первых, по любым меркам бюрократическая система в посткоммунистическом мире была раздута больше, чем в других странах, находившихся на таком же уровне развития с точки зрения системы налогообложения, общественного распределения, степени регулирования и доли государственной собственности. Как следствие, он был меньше подвержен системе сдержек; кроме того, государственная машина работала на пределе своих возможностей.

Во-вторых, посткоммунистическое государство было достаточно паразитическим. Оно проводило неверную политику, препятствуя экономическому развитию, вместо того чтобы способствовать ему, и осуществляло антиобщественное перераспределение от бедных к элитам, стремившимся к получению ренты.

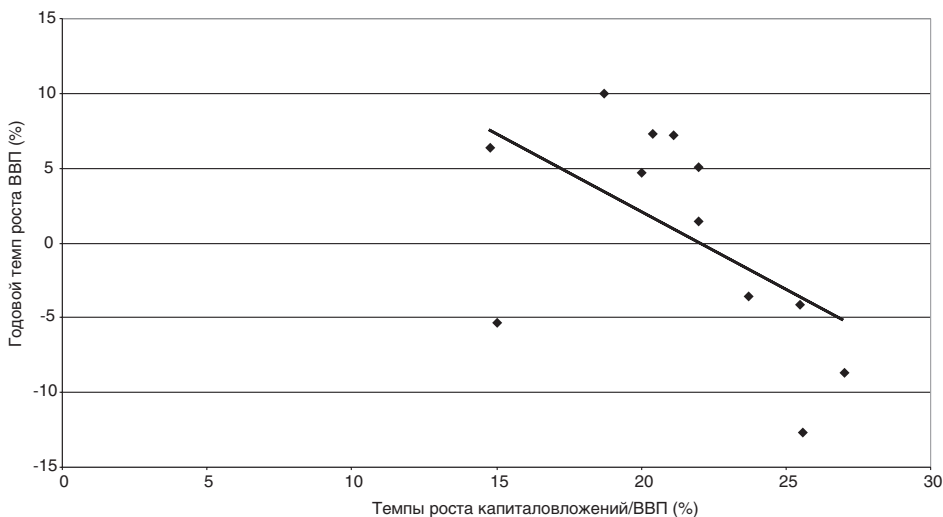
В-третьих, по сравнению с другими типами государства посткоммунистический вариант был неэффективным и неуклюжим из-за высокой степени коррумпированности.

Большинство исследований, направленных на выявление причин увеличения объемов производства, свидетельствуют о следующем: чем раньше осуществлялись преобразования в экономике и чем более радикальными они были, тем быстрее возобновлялся экономический рост и тем выше оказывался его уровень. Три ключевых момента при этом: макроэкономическая стабилизация, прекращение государственного регулирования экономики и приватизация. Однако, поскольку убежденные реформаторы обычно преследовали все три цели одновременно, трудно выделить статистический эффект каждой из этих мер в отдельности.

Почти все страны с переходной экономикой начинали с высокой инфляцией, и пока ее не удавалось обуздать, объемы производства падали. В 1996 году Стэнли Фишер, Ратна Сахай и Карлос Вег пришли к следующему выводу: «Реальный ВВП начинает расти после стабилизации инфляции, которая в свою очередь наступает вслед за улучшением состояния государственных финансов». Более обширный регрессивный анализ (представляет собой нахождение зависимостей определенной величины от других величин. — Ред.) в мировых масштабах, проведенный Майклом Бруно и Уильямом Истерли, выявил, что критический порог приемлемой инфляции для начала экономического роста сравнительно высок — около 40 % в год. Кроме того, Петер Кристоферсен и Питер Дойл установили: «Нет никаких доказательств того, что дефляция непременно приводит к существенному снижению объе-

мов производства или что умеренная инфляция серьезно препятствует экономическому росту».

График 2. Темпы роста капиталовложений как соотношение ВВП к темпам роста ВВП в России, 1993–2004



Источник: UNECE Online Statistics

Прекращение государственного регулирования служило основанием для формирования рыночной экономики и положительно сказывалось на экономическом росте. Приватизация всегда была более спорным пунктом. Однако регрессивный анализ, учитывающий долю частного сектора в совокупном ВВП, показал, что приватизация явно позитивно влияет на рост экономики.

Андрей Илларионов доказал наличие отрицательной корреляции между инвестициями в ВВП и экономическим ростом: чем меньше страна инвестировала, тем быстрее росла ее экономика (график 2). Масштабные инвестиции указывали на отсутствие бюджетной дисциплины, раздутый государственный сектор, расточительные государственные инвестиции и откровенное воровство. Человеческого капитала было достаточно, но люди выполняли работу, не соответствовавшую их квалификации. Главный вопрос заключался в том, как использовать материальный капитал и импортировать зарубежные технологии, чтобы ликвидировать узкие места и отставание.

Расширение экспорта также способствовало развитию. Импорт начал набирать обороты несколько позже. Страны, собиравшиеся

присоединиться к Европейскому союзу, получали пользу от привилегированного доступа на обширные рынки Евросоюза. В результате доля их экспорта в 15 стран ЕС выросла с половины в 1989-м до двух третей в 2000-м. Страны СНГ, напротив, страдали от суровой дискриминации со стороны Европейского союза, и доля их экспорта в Евросоюз оставалась неизменной – примерно на уровне одной третьей. Поскольку разные меры принимались одновременно, трудно установить, был ли рост экспорта позитивным следствием доступа на европейские рынки либо результатом присоединения стран Центральной Европы к ЕС, после чего они переняли многие черты, свойственные другим европейским государствам. Вот и напрашивался вывод: чем ближе страна к Брюсселю, тем быстрее растет ее экономика.

Что касается политики, то 1990-е годы продемонстрировали прочную положительную связь между демократией, всеобъемлющими рыночными реформами и экономическим ростом. В начале переходного периода главную угрозу успешным рыночным реформам несли не многочисленные проигравшие, а малочисленные победители, гнавшиеся за рентой. Коррупция отрицательно сказывалась на экономическом росте.

Радикальная рыночная реформа, макроэкономическая стабилизация, приватизация, присоединение к Европейскому союзу, расширение экспорта, демократизация общества и разумное управление создали некий кумулятивный эффект. Но темпы роста оставались вялыми, и только Польша убедительно превзошла собственные экономические показатели 1989-го. Кроме того, сравнительное мерило – страны СНГ – имели катастрофические показатели. Так что по прошествии первого десятилетия реформ еще нельзя было сказать ничего определенного о причинах экономического роста за исключением очевидной истины, что критическая масса рыночных механизмов в экономике жизненно важна. В частности, Россия, Украина, Казахстан и Молдавия, похоже, увязли в трясины недостаточно последовательных реформ.

СМЕНА ЛИДЕРОВ

Водоразделом стал финансовый крах России в августе 1998 года, имевший далеко идущие последствия для всего СНГ. Примерно в это же время несколько стран пережили аналогичные кризисы, происходившие по сходному сценарию. На протяжении многих лет посткоммунистические государства тратили больше, чем мог-

ли себе позволить. Ставки налогов были высоки, но их собираемость оставалась на низком уровне, а потому правительства прибегали к чрезмерным иностранным заимствованиям. Рано или поздно их кредитоспособность падала вместе с доверием со стороны международных финансовых учреждений, которые отказывали в продолжении кредитования.

У правительств стран СНГ не оставалось иного выбора, кроме как резко сокращать расходы. Некоторые урезали их примерно на одну десятую своего ВВП в течение года либо двух лет – зачастую на фоне резкого падения ВВП. В Болгарии сократили государственные расходы на 11 % от ВВП в 1997-м, в Молдавии – на 10 % с 1998 по 2000-й, в Киргизии – на 9 % с 1995 по 1997-й, а в России – на 8 % в 1999 году.

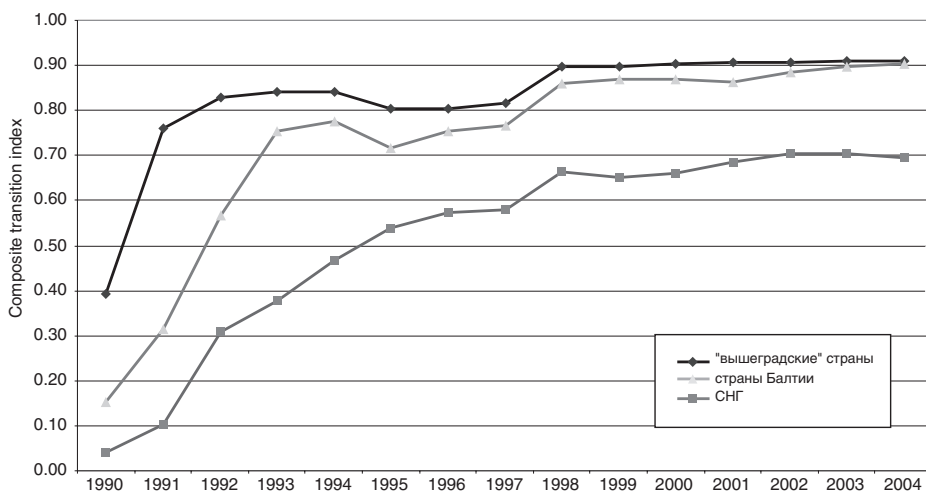
Такие резкие сокращения сильно отличаются от обычной корректировки бюджета. Когда правительства отчаянно пытаются избежать катастрофы, они полностью меняют бюджетную политику. То, что ранее было невозможно из политических соображений, внезапно стало приемлемым, поскольку способствовало выживанию. Резкому сокращению подверглись прежде всего субсидии предприятиям. В итоге последние туго затянули пояса и стали играть по одним и тем же правилам. Другим следствием стало то, что многие государственные управленцы, завладевшие своими бывшими предприятиями, но не знавшие, как управлять ими в условиях капитализма, убедились в том, что лучше продать их предпринимателям новой волны.

После того как во многих странах государственные расходы сократились до нормальных размеров, множество налогов с их высокими ставками утратили смысл, поскольку все понимали, что собрать их нереально. Тогда по всем странам СНГ – до самых границ Европейского союза – прокатилась волна налоговых реформ: сокращалось количество налогов, снижались их ставки, шкала становилась все более плоской. С падением ставок налогообложения упростилась структура налоговых органов, а также улучшилась собираемость налогов.

С тех пор инфляция оставалась умеренной. Примерно 60 % ВВП в большинстве стран СНГ обеспечивается частным сектором. Двигателем их экономик являются рынки, пусть пока и громоздкие. Была достигнута критическая масса рыночной экономики и частных предприятий, хотя страны СНГ по-прежнему отстают от государств, недавно присоединившихся к Евросоюзу. Индекс Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) практически не из-

менился с 1998-го, зафиксировав лишь небольшое сближение основных показателей (график 3).

График 3. Индекс Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), 1990–2004



Источник: De Melo et al. (1997); Havrylyshyn and Wolf (1999), p. 34; Åslund (2002); EBRD 2001, pp. 12, 14; EBRD 2002, p. 20; EBRD 2003, p. 16, EBRD (2004), p. 6.

Минимальная динамика экономических показателей переходного периода на фоне крупных структурных преобразований говорит о том, что эти показатели могут быть непригодны для измерения структурных изменений. Некоторые из них оценивают роль государства в регулировании прав собственности; мы же предлагаем также учитывать налоговую политику государства и его распределительную функцию.

После финансового краха в России в 1998 году рубль обесценился на три четверти, и большинство других стран СНГ впоследствии девальвировали свою валюту примерно на 50 % к выгоде экспортеров. Последовавший за этим товарный бум, подстегиваемый китайским импортом, позволил странам Содружества Независимых Государств увеличить экспорт, несмотря на застой, царивший на европейских рынках, и протекционизм ЕС.

Локомотивом этой экспансии стал не спрос, а предложение. Хотя только четыре из двенадцати экономик СНГ являлись крупными экспортерами энергоносителей (Россия, Казахстан, Азербайджан и Туркменистан), во всех 12 странах экономика развивалась одинаково-

во быстрыми темпами. Самые высокие темпы были зафиксированы в Армении с ее скудным товарным производством.

За экспортным бумом ожидаемо последовал приток инвестиций, еще больше подхлестнувший рост. Чрезвычайно масштабные прямые зарубежные инвестиции, мотивируемые потенциальной нефтедобычей, стали причиной бурного развития в Азербайджане и Казахстане. За исключением Белоруссии, Туркменистана и Узбекистана в посткоммунистическом мире преобладают частные предприятия, свободные рынки и низкая инфляция.

ЗНАЧЕНИЕ СНИЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Общепризнано, что при прочих равных условиях страны с более низким уровнем экономического развития растут быстрее, чем более богатые. Неудивительно, что страны СНГ начали развиваться быстрее центральноевропейских государств после того, как подтянулись к ним в плане реформ переходного периода. Однако этим «эффектом отставания» вряд ли можно объяснить разницу более чем в 1–2 % годового роста между этими двумя группами. Эффект отставания необходимо оценивать в сопоставлении с ВВП на душу населения по паритету покупательной способности.

Следует учесть и другие факторы, чтобы объяснить значительную устойчивую разницу в темпах роста экономики на протяжении доброй половины десятилетия. Главное объяснение можно было бы искать в огромных неиспользуемых производственных мощностях во многих постсоветских экономиках после того, как объем производства сократился почти на 50 % ВВП. (На этом, в частности, настаивает Егор Гайдар.)

Однако в последние годы обозначились поразительные системные различия. Государства – бывшие республики Советского Союза стали частью пояса быстроразвивающихся стран от Китая и Индии до Балтии, и они начали ориентироваться скорее на экономическую модель Восточной Азии с ее низкими налогами, ограниченными социальными выплатами и свободным рынком труда, нежели на модель Европейского союза.

А в наибольшей степени необычайно высокие темпы роста в странах СНГ обусловлены тем, что последние заметно и резко сократили государственные расходы. По отношению к национальному ВВП они примерно на 20 % ниже, чем в государствах

Центральной Европы, где оказалось возможным собирать достаточно высокие налоги и сохранилось международное финансирование. Это означает, что экономическая свобода, явно возросшая в странах СНГ, не улавливается индикаторами переходной экономики ЕБРР.

Если страны СНГ перешли на низкие ставки налогов, то Центральная Европа предприняла лишь первые шаги в этом направлении. На Востоке распространена низкая и плоская шкала налогообложения, а в большинстве стран Центральной Европы все еще используется сравнительно высокая и прогрессивная шкала подоходного налога. В России с 2000-го действует плоская подоходная шкала в размере 13 %; в Украине такой же шкалой пользуются с 2004 года. Общеизвестно, что Словакия выбрала плоскую шкалу в размере 19 % в 2004-м, а Румыния в 2005 году утвердила более конкурентную плоскую шкалу – 16 %. Зато в Польше сохраняется прогрессивная шкала подоходного налога при верхнем уровне в 40 %. Корпоративные налоги на прибыль снижаются во всем регионе, однако страны СНГ гораздо радикальнее сокращают налоги на заработную плату, чем центральноевропейские государства.

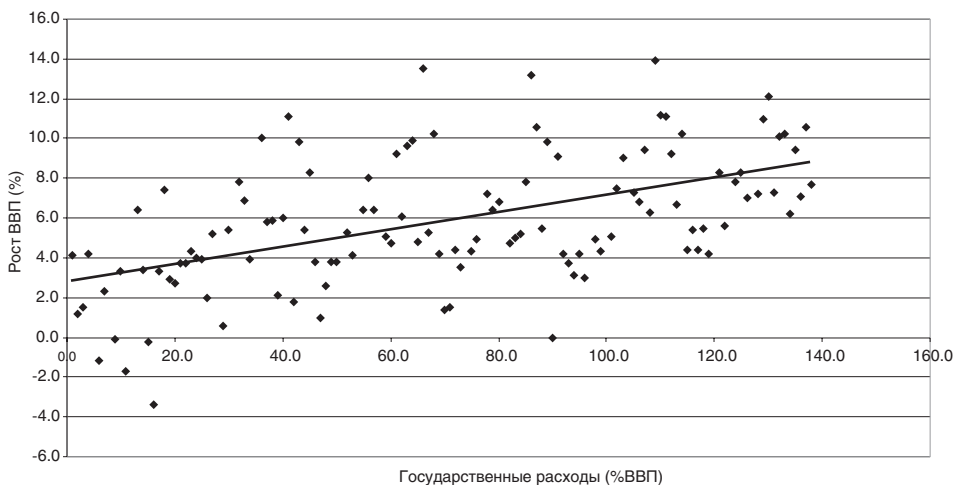
В Центральной Европе вошло в привычку верстать бюджет с дефицитом в размере 6 % ВВП, тогда как страны СНГ в течение последних пяти лет утверждали практически сбалансированные бюджеты со средним дефицитом, едва достигающим 1 % от ВВП. Кроме того, в странах СНГ де-факто более свободные рынки труда, чем в центральноевропейских государствах. Это еще один аспект экономической свободы СНГ, который игнорируется в показателях переходной экономики ЕБРР. То же можно сказать и о сельскохозяйственной политике.

Хотя в 1990-е экономический рост и демократия были неразрывно связаны между собой, после 1998 года мы являемся свидетелями прямо противоположной картины. При сопоставлении простого графика роста с индексом демократизации, публикуемым американской правозащитной организацией *Freedom House*, очевидна обратная пропорциональная зависимость между этими двумя показателями. Преимущественно авторитарные страны СНГ росли быстрее в экономическом отношении, чем демократические государства Центральной Европы.

Будучи почти вдвое беднее западноевропейских стран, государства Центральной Европы должны расти в два с лишним раза быст-

рее, чтобы сблизиться с ними по уровню жизни. Поскольку сближения не происходит, это порождает чувство перманентной отсталости. Дефицит бюджета значителен. Так, в Венгрии он достигает 10 % ВВП. За исключением Словакии ни одна из этих стран не осуществляла крупных реформ за последнее пятилетие. Безработица остается высокой – например, в Польше она на уровне 15 %.

График 4. Государственные расходы и рост в СНГ, Центральной Европе, странах Балтии, 1999–2004



Возможно, частично вину за происходящее можно возложить на политику Евросоюза. Поначалу членство в ЕС способствовало становлению рыночных институтов. Однако затем Европейский союз стал навязывать такие нелиберальные подходы, как общая сельскохозяйственная политика, хотя формально он не вынуждает новичков поддерживать государственные расходы на высоком уровне.

Также возможно, что старая теория о преимуществах авторитарного правления срабатывает в тех случаях, когда основной угрозой экономическому развитию становится давление широких масс трудящихся. Они требуют регулирования рынков труда в пользу местного населения и повышения налогов для богатых с целью обеспечения социально справедливого перераспределения в пользу малоимущего большинства.

В 1992-м венгерский экономист-ветеран Янош Корнаи отмечал, что центральноевропейские государства преждевременно развили у себя западноевропейскую модель социального обеспечения. При западноевропейском уровне налогов, социальных выплат и регулирования рынка труда такое социальное обеспечение оказалось ловушкой. Членство этих стран в Евросоюзе усилило негативные проявления и уменьшило их склонность к реформам. При этом государства Центральной Европы игнорируют маастрихтское ограничение дефицита бюджета 3% от ВВП, сохраняя у себя дефицит бюджета на уровне 6 % ВВП.

После присоединения к ЕС центральноевропейские государства вели себя так же, как Греция при премьер-министре Андрее Папандреу с 1981 по 1996 год. Афины сохраняли дефицит бюджета на высоком уровне, полагаясь на субсидии Брюсселя, и почти не проводили реформ. Рост был крайне незначительным. Деликатные сетования со стороны Европейского союза не производили никакого впечатления, поскольку поток субсидий не оскудевал.

Напротив, страны Балтии — Латвия, Литва и Эстония — имеют высокие темпы роста, приближающиеся к 8 % в год, сбалансированные бюджеты, низкую и плоскую шкалу подоходного налога и умеренные государственные расходы, хотя и являются членами Евросоюза. Но их счастливая доля связана не с членством в ЕС, а со свежими воспоминаниями об ужасном финансовом кризисе и угрозой со стороны России. Они отвергают обвинения европейских лидеров в занижении налогов и заработной платы.

В статье, опубликованной в 1996-м, Джеффри Сакс и Эндрю Уорнер предупреждали, что странам Центральной Европы не удастся сблизиться с западноевропейскими государствами по экономическим показателям, если они не снизят свои высокие налоги, избыточные социальные выплаты и не перестанут регулировать рынки труда. Спустя десятилетие их государственные расходы по-прежнему составляют 46 % ВВП, что является средним показателем для Европейского союза.

Проблема стран Центральной Европы заключается вовсе не в политической нестабильности. До недавнего времени они управлялись сравнительно стабильными, но безответственными правительствами, которые практически ничего не предпринимали на фоне углубляющихся экономических проблем. Можно только

приветствовать недавние политические волнения в Центральной Европе как призыв к пробуждению.

Международным учреждениям, призванным способствовать экономическому росту в посткоммунистическом мире, а именно Всемирному банку и ЕБРР, нужно строить свои рекомендации, основываясь на понимании нынешних реалий. На протяжении многих лет ЕБРР показывает, как Центральная Европа улучшает свои переходные показатели, но при этом не объясняет, почему темпы экономического роста в Центральной Европе едва достигают 4 % в год.

Не только Центральной Европе, но и всему Евросоюзу нужно преодолеть вялую динамику экономического развития путем снижения налогового бремени, сокращения социальных выплат и либерализации рынков труда. Возможными лекарствами являются растущая налоговая конкуренция со стороны Востока и более свободная миграция рабочей силы внутри Европейского союза.



SPERO

(лат. – надеюсь)

«Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры» (*Social Policy: Expertise, Recommendations, Overviews*) – российский журнал, представляющий результаты самых последних экономических, социологических, демографических исследований в области социальной политики.

Журнал выходит два раза в год при финансовой поддержке Фонда Форда и Фонда Дж. и К. Макартуров.

Электронная версия журнала издается с 2004 г. www.spero.socpol.ru, печатная – с 2006 г. Главный редактор SPERO – Т.М. Малева.

ISSN 1818-6963

Опасности и возможности в Восточной Европе

Стивен Ларраби

ШАГ ВПРАВО

В Восточной Европе происходят важные перемены, способные ослабить европейскую безопасность и повредить интересам Соединенных Штатов. Расширение и НАТО, и Европейского союза было призвано консолидировать политические и экономические реформы в регионе и помочь его интеграции с Западом. Недавний подъем националистических и популистских сил в нескольких странах Восточной Европы угрожает, однако, подорвать процесс трансформации. Усталость, испытываемая Евросоюзом в связи с его расширением, а также усиливающиеся призывы к протекционизму внутри Западной Европы могут оказаться дополнительным препятствием на пути дальнейших усилий по созданию единого европейского рынка и полноценной интеграции новых членов ЕС.

В то же время по внешнему периметру Восточной Европы меняется баланс сил. Распад «оранжевой» коалиции в Украине привел к власти правительство, гораздо менее открытое для реформ и не столь заинтересованное в сближении с Западом. Это, вероятно, замедлит не только интеграцию Украины в евро-атлантические институты, но и реформы в других республиках бывшего Советского Союза. Кроме того, после десятилетия слабости и пассивности Рос-

Стивен Ларраби занимает должность председателя Корпорации РЭНД (*RAND Corporation*) по вопросам европейской безопасности. С 1978 по 1981 год он отвечал за отношения с Советским Союзом и Восточной Европой, будучи штатным сотрудником Совета национальной безопасности. Данная статья опубликована в журнале *Foreign Affairs*, № 6 (ноябрь – декабрь) за 2006 год. © 2006 *Council on Foreign Relations, Inc.*

сия снова выступила как важный региональный и международный актор, особенно в области энергетики.

Несмотря на то что эти перемены чреватy важными последствиями для интересов США, они остались в основном незамеченными политиками в Вашингтоне. За несколько минувших десятилетий Америка потратила много сил и ресурсов на поддержку свободной и целостной Европы, способной действовать как сильный и сплоченный партнер и помогать Соединенным Штатам справляться с угрозами безопасности, которые возникают за пределами европейских границ. Если Восточная Европа вернется к старой модели национализма и местничества, а процесс европейской интеграции застопорится, многие из этих инвестиций окажутся потрачены впустую.

УСТАЛОСТЬ ОТ РЕФОРМ

В целом последнее десятилетие стало для Восточной Европы периодом экономического роста и повышения благосостояния. Недавно, однако, ход либеральных экономических реформ поменял направление. Проевропейские и прорыночные партии потеряли поддержку, и в некоторых странах их заменили коалиции, выступающие под националистическими и популистскими лозунгами.

Польша представляет собой самое яркое проявление этой тенденции, которая началась там с победы на парламентских выборах в сентябре 2005 года консервативной партии «Право и справедливость» («ПиС»), возглавляемой Ярославом Качиньским. «ПиС» закрепила свой электоральный успех, выиграв несколько недель спустя и президентские выборы. Лех Качиньский, брат-близнец Ярослав, неожиданно победил Дональда Туска, кандидата от «Гражданской платформы», выступающей за сближение с Европейским союзом и за рыночные реформы. Братья Качиньские с подозрением относятся к рыночным реформам, выступают за расширение роли государства в экономике и других сферах, таких, как образование и средства массовой информации. В международных делах «ПиС» стремится укреплять «национальные интересы Польши», что привело к конфликтам с ЕС и с некоторыми соседями, в частности Германией. Во внутренней политике точка зрения «ПиС» по большому числу социальных вопросов (к примеру, права сексуальных меньшинств) не совпадает с позицией многих западноевропейских государств и является источником дополнительной напряженности.



Этот правый уклон в политике Польши подчеркивается вхождением в правящую коалицию двух маргинальных партий — populistской Партии самообороны, чьи основные сторонники — фермеры, и католической Лиги польских семей. Обе выступают против рыночных реформ и критически настроены по отношению к членству в Евросоюзе.

Силы, враждебные экономической либерализации, пришли к власти и в Словакии. На парламентских выборах в июне 2006-го партия «Направление — социал-демократия» (*Smer*) под руководством популиста Роберта Фицо одержала решительную победу над Словацким демократическим и христианским союзом — партией премьер-министра Микулаша Дзуринды. Несмотря на впечатляющие успехи Дзуринды в области экономических и социальных реформ, словацкие избиратели отвернулись от него в пользу Фицо и коалиции, в которую входят две правые партии, неприязненно относящиеся к рыночным преобразованиям.

Неожиданная победа Роландаса Паксаса над действующим президентом Валдасом Адамкусом на президентских выборах в Литве в декабре 2002 года — это еще один пример подъема популизма в регионе. Выборы прошли всего через несколько недель после того, как Литва получила приглашение присоединиться к НАТО и Европейскому союзу. Учитывая ключевую роль, которую Адамкус сыграл в достижении этих давних национальных целей, ожидалось, что он легко одержит верх. Однако Паксас умело провел предвыборную кампанию, сосредоточившись на социально-экономических проблемах, и привлек на свою сторону многих из



Ю.П. Рейнер «Советская Молдавия», диптих

тех, кому преобразования не пошли на пользу. (Позднее Паксас был смещен с поста президента, но то, что он вообще победил, заслуживает внимания.)

На первый взгляд победы националистов и популистов кажутся парадоксальными, учитывая экономический рост и благополучие в большей части Восточной Европы в последнее время. Однако регион сталкивается также с сопутствующим ростом неравенства и безработицы. Процветают в основном крупные города, в то время как небольшие населенные пункты и сельская местность от реформ пострадали. Именно здесь люди голосовали за националистов и популистов, которые обещали им меньше реформ и больше социальной справедливости.

Польская партия «ПиС», например, находит поддержку на сельскохозяйственном востоке и в «ржавом поясе» (на территориях, для которых посткоммунистические экономические реформы оказались тяжелым ударом), в то время как более прогрессивная «Гражданская платформа» пользуется популярностью в Варшаве и на более благополучных севере и западе страны. К тому же правым партиям выгодна негативная реакция населения на коррупцию. В Болгарии, Чехии, Польше и Словакии многие должностные лица были замешаны в скандалах, и их соперники активно использовали эти случаи в ходе предвыборных кампаний.

Помимо этого Восточная Европа переживает важный процесс смены поколений в руководстве, который может иметь далеко идущие последствия для политического будущего региона. Особенно заметно данный феномен проявился в Чехии, где уход в отставку

президента Вацлава Гавела, воплощавшего в себе совесть чехословацкой «бархатной революции», резко сказался на ситуации. Премьер Гавела Вацлав Клаус — евроскептик, которому не хватает гавеловского международного авторитета.

В Польше многие влиятельные деятели движения «Солидарность», возглавлявшие борьбу за свержение коммунизма, тоже отошли от дел или были оттеснены на обочину политической жизни. Самый видный из них, Лех Валенса, — лидер движения и первый президент Польши, величественно удалился в гданьское уединение. Аналогичный процесс наблюдается и в странах Балтии. Смерть Леннарта Мери, великого патриарха эстонской политики и первого посткоммунистического президента, оставила после себя политический вакуум. В Литве президент Адамкус, который был переизбран после импичмента Паксаса в 2004-м и руководил вступлением страны в НАТО и ЕС, все еще пользуется уважением, однако ему 80 лет и конец его карьеры не за горами.

Этих лидеров Восточной Европы можно сравнить с первым поколением государственных деятелей, которые восстанавливали Европу после Второй мировой войны: Конрад Аденауэр, Альчиде Де Гаспери, Шарль де Голль и Жан Монне. Гавел, Валенса и другие сходным образом заложили политический фундамент посткоммунистического курса Восточной Европы. Многие из них были диссидентами, пострадали при коммунизме и свято верили в принципы свободы личности и западные ценности. Они были также непреклонными «атлантистами», убежденными в важности тесных связей с Соединенными Штатами.

Но сейчас это поколение покидает политическую сцену. А на его место приходит новая поросль лидеров, для которых коммунистическая эпоха — далекое воспоминание и которые все в меньшей степени воспринимают Соединенные Штаты как путеводную звезду и источник вдохновения. По мере того как бледнеет память о коммунистической эпохе, горячая приверженность атлантизму, свойственная первому поколению восточноевропейских лидеров, скорее всего, будет ослабевать.

НОВАЯ НАТО, НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Все страны Восточной Европы рассматривали членство в НАТО как защиту против возрождающейся России, считая вступление в эту организацию ключевой задачей в сфере безопасности. Однако

та НАТО, членами которой стали эти страны, значительно отличается от той, что существовала в эпоху холодной войны. Старый альянс был сформирован, чтобы удержать Советский Союз от нападения на любую страну — участницу; новый же призван противодействовать таким угрозам, как терроризм, оружие массового уничтожения, государства-изгои, и другим опасностям, исходящим из-за европейских границ.

Преобразование НАТО ставит несколько важных проблем перед ее новыми членами. Меньше чем за десять лет им пришлось осуществить две революции в военной области. Первая заключалась в том, что страны были вынуждены адаптировать свои устаревшие, перенасыщенные танками вооруженные силы, унаследованные от Организации Варшавского договора, к стандартам НАТО в период, когда их экономика была слабой и переживала радикальную перестройку. Не успели они начать эти весьма бурные (и дорогостоящие) перемены, как столкнулись с еще более сложной задачей — приспособить свои армии к альянсу, который все больше ориентируется на гибкие и мобильные силы, способные к быстрому развертыванию в отдаленных «горячих точках» на длительные периоды.

Фундаментальная дилемма, перед которой стоят сегодня восточноевропейские государства, — надо ли присоединяться к этим усилиям по формированию высокотехнологичных экспедиционных войск, способных успешно действовать вместе с другими воинскими частями НАТО в таких отдаленных регионах, как, например, Афганистан. Создание этих сил усилило бы политическое и военное влияние новых членов НАТО в рамках альянса. Однако оно требует привлечения значительных дополнительных ресурсов во времена, когда в регионе все чаще звучат политические призывы с требованиями увеличить расходы на социальные программы.

Преобразование натовских военных формирований — это и серьезный психологический вызов. Целый ряд государственных деятелей в Восточной Европе по-прежнему видят безопасность как оборону собственной территории. В Польше, например, многие лидеры «ПиС» поддерживают идею сохранения многочисленной регулярной армии, основанной на обязательном призыве, в целях защиты от возрождающейся России. Однако реформаторы в Министерстве обороны Польши утверждают, что их стране нужна небольшая профессиональная армия, способная вносить свой вклад в выполнение новых миссий НАТО.

РАЗДРАЖАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ

Недавнее пополнение Европейского союза восемью странами Восточной Европы (еще две, Болгария и Румыния, присоединятся в 2007 году) существенно повлияло на политическое равновесие и процесс принятия решений в альянсе. В частности, расширение привело к тому, что Франции и Германии — в прошлом главным двигателям интеграции Европейского союза — стало куда труднее направлять процесс объединения и расширения таким образом, чтобы превратить ЕС в противовес американской мощи. Дебаты внутри Евросоюза в канун войны в Ираке обнаружили, насколько расширение изменило политическую динамику внутри этой организации. В то время как Париж и Берлин выступали против развязывания войны, лидеры Чехии, Венгрии и Польши совместно с руководителями Дании, Италии, Португалии, Испании и Великобритании открыто поддержали позицию США. Это расхождение ясно показало, что мнение Парижа и Берлина больше не выражает точку зрения всего Евросоюза и что новые страны-члены намерены играть важную роль в строительстве обновленной Европы.

С другой стороны, замедление реформ в Европейском союзе после Лисабонского саммита весной 2000 года (на котором его участники решили укреплять научно-исследовательский потенциал ЕС, содействовать предпринимательству и поддерживать использование информационных технологий) осложнило интеграцию новых членов. Более богатые страны все неохотнее выделяют крупные суммы на оказание помощи более бедным. Средства, перечисляемые новым странам — членам согласно бюджетной директиве, принятой в декабре 2005-го по настоянию крупных доноров (Германия, Швеция и Великобритания), оказываются меньше тех, которые жители этих стран считают справедливыми.

«Директива об услугах», принятая Советом министров Евросоюза в конце мая 2006 года, явилась еще одной пощечиной для новых членов. Они хотели, чтобы их работники и компании сферы услуг получили более широкий доступ на рынки всего Евросоюза. Предполагалось, что эта мера приведет к созданию единого, не разделенного границами рынка для поставщиков услуг, на долю которых приходится более двух третей ВВП Евросоюза. Однако окончательная версия данной директивы носила более умеренный характер: к этому привели усилия Франции и других государств Западной Европы, опасавшихся притока дешевой рабочей силы (в частности, пресловутых «польских сантехников»), которая якобы отобрала бы рабочие места у многих других.

Экономический протекционизм внутри старых государств — членов ЕС на самом деле только вырос за последний год. Призывы к экономическому патриотизму повлекли за собой усилия по созданию национальных «тяжеловесов», предназначенных для защиты ключевых стратегических отраслей от зарубежной конкуренции. Так, правительство Испании содействовало слиянию испанских энергетических компаний *Endesa* и *Gas Natural* для того, чтобы предотвратить поглощение последней немецким коммунальным гигантом *E.ON*. Чтобы лишить итальянский энергетический концерн *Enel* возможности поглотить франко-бельгийскую коммунальную компанию *Suez*, Париж организовал ее объединение с государственной коммунальной компанией *Gaz de France*.

Аналогичная тенденция развивается и в Восточной Европе, где растет влияние евроскептиков. В начале 2006-го Европейский союз пригрозил подать в суд на Польшу, когда ее правительство, возглавляемое партией «ПиС», постаралось заблокировать попытку итальянской [банковской группы] *UniCredit* слить контролируемый ею польский банк с недавно приобретенным немецким. Спустя несколько недель Польша спровоцировала гнев Брюсселя, заблокировав принятие решения по налогу на добавленную стоимость, которое было одобрено всеми остальными 24 странами-членами.

Тем не менее националистические и популистские партии в Восточной Европе вряд ли предпримут радикальные шаги к тому, чтобы оборвать связи своих стран с Евросоюзом. Во-первых, их евроскептицизм не разделяется населением в целом. Опросы общественного мнения постоянно показывают серьезную поддержку членства в ЕС во всех этих государствах. Во-вторых, восточноевропейские страны являются одними из основных получателей помощи Европейского союза на развитие. Польша, например, в течение следующих семи лет получит почти 60 млрд евро, что делает ее самым крупным реципиентом еэсовского финансирования. Мало кто из восточноевропейских лидеров захочет отказаться от столь щедрого дара, как бы ни были они недовольны политикой Брюсселя.

КРИЗИС ИДЕНТИЧНОСТИ

Членство в Европейском союзе подчеркнуло также наличие противоречия между приверженностью Восточной Европы атлантизму и тем, что она осознает себя частью Европы. Это наиболее ярко проявилось в сфере обороны. В основном страны Восточной Европы считают, что

присутствие США в регионе совершенно необходимо для их безопасности, и не желают его сокращения. В то же время они не хотят, чтобы их заставили выбирать между Америкой и Западной Европой, а стремятся сохранить с каждой из них хорошие отношения. Поэтому восточноевропейские страны испытывали дискомфорт в период подготовки к войне в Ираке, когда администрация Буша попыталась провести черту между «старой» и «новой» Европой, видя в этой тактике способ принудить их к выбору одной из сторон. Это чувство дискомфорта также нашло выражение в одновременной поддержке регионом Общей политики ЕС в области обороны и безопасности при условии, что в результате не ослабнут связи с НАТО.

В наибольшей мере эта напряженность ощущалась в Польше в силу особенно тесных связей Варшавы с Вашингтоном. Некоторые из чиновников Евросоюза предупреждали Польшу, что теперь, когда она стала членом Европейского союза, ей следует умерить свой проамериканский энтузиазм. Решение Варшавы закупить американские *F-16* вместо истребителей, произведенных европейскими странами, вызвало чрезвычайное раздражение еврочиновников. Они считали, что Польша, будучи страной-участницей альянса, должна закупать товары на континенте. В апреле 2003 года Романо Проди, тогдашний глава Комиссии ЕС, прямо заявил Варшаве: «Нельзя доверять свой кошелек Европе, а свою безопасность — Америке».

Однако неправильно было бы предполагать, что евросоюзовские новички будут автоматически во всем следовать линии США. По многим вопросам внешней политики, больше всего связанным с Ираком, мнение населения стран Восточной Европы не особенно отличается от взглядов жителей остальных европейских государств. Такое отношение ограничивает рамки, в которых даже популистские или националистические правительства могут отклоняться от основного курса европейской политики. Более того, у восточноевропейских стран есть веские экономические причины поддерживать тесные связи со «старой» Европой, прежде всего с Германией, которая для большинства из них является главным торговым партнером и ведущим инвестором.

Даже в Польше, наиболее проамериканском государстве Восточной Европы, общественная поддержка Евросоюза заметно растет, в первую очередь среди молодежи. Отчасти это явление — следствие расширяющейся интеграции Польши с Европой. Но оно отражает также разочарование в текущей политике Соединенных Штатов, касающейся глав-

ным образом Ирака. Все больше поляков начинают задаваться вопросом: служит ли интересам их родины безоговорочная поддержка, оказываемая Вашингтону по иракскому вопросу? Многие также ощущают, что администрация Буша в излишней мере воспринимает польскую поддержку как нечто само собой разумеющееся и не учитывает важные интересы Польши, особенно желание ее граждан въезжать в США без визы. Если эти настроения будут усиливаться, они могут ослабить традиционно сильную проамериканскую ориентацию Варшавы.

НОВЫЕ СКРЕПЛЯЮЩИЕ СВЯЗИ

Изменение политического климата в Восточной Европе сказывается также и на моделях взаимодействия внутри региона. В течение последнего десятилетия восточноевропейские государства проявляли высокую степень региональной солидарности. Чехия, Венгрия, Польша и Словакия создали Вышеградскую группу для содействия экономическому и политическому сотрудничеству и для координации политики перед первым раундом расширения НАТО и Европейского союза. Албания, Болгария, Латвия, Литва, Македония, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия и Эстония объединились в 2000 году в Вильнюсскую группу, или «В-10», в целях содействия солидарности и кооперации стран, стремящихся к вступлению в НАТО.

Хотя страны «новой» Европы обладают рядом общих характеристик (прежде всего желанием сбросить политические и экономические оковы, надетые коммунизмом, и интегрироваться с евро-атлантическими институтами), они представляют собой разнородную группу с очень несхожими историческими и культурными традициями и различными уровнями экономического развития. У Словении, например, больше общего с Венгрией и Австрией, чем с Болгарией либо Румынией. У Польши более тесные отношения с Соединенными Штатами, чем со многими соседними странами или даже с Западной Европой. Даже среди балтийских государств — вероятно, наиболее однородной группы стран «новой» Европы — существуют важные различия. Литва исторически прочно связана с Польшей и считает себя частью Центральной Европы в такой же мере, как и частью Прибалтики. Эстония поддерживает более тесные отношения с Финляндией, чем с большинством стран Восточной Европы.

После того как поставленная цель — присоединение к ЕС и НАТО — достигнута, региональная кооперация последних лет мо-

жет уступить место имеющимся различиям и привести к перегруппировке. Например, Польша может приблизиться к «большой пятерке» НАТО (Великобритания, Германия, Испания, Италия и Франция). А Венгрия — установить более тесное сотрудничество со странами Центральной Европы, такими, как Австрия, Словения и Хорватия, и с такими регионами, как, например, Бавария. Балтийские государства в свою очередь могут больше сблизить свою политику с политикой Скандинавских стран.

Одновременно с этим начинают возникать новые политические связи. Самым значительным событием в данном смысле стало далеко идущее сближение между Польшей и Украиной — процесс, запущенный в начале 1990-х. Исторически отношения между этими двумя государствами характеризовались весьма повышенной напряженностью и взаимным недоверием. Однако за последние полтора десятилетия обеим странам удалось преодолеть обоюдную неприязнь и наладить исключительно теплые отношения. Примирение подкреплялось расширением экономических связей и военного сотрудничества, примером которого может послужить решение Варшавы и Киева совместно сформировать батальон для участия в международных миротворческих операциях НАТО и ООН. Это подразделение уже было с успехом развернуто в Косово.

Однако недавний распад «оранжевой» коалиции означал провал усилий, направленных на упрочение связей Украины с Западом. В новом правительстве национального единства во главе с премьер-министром Виктором Януковичем доминируют коррумпированные олигархи и фигуры, принадлежащие эпохе дискредитировавшего себя Леонида Кучмы. Хотя президент Виктор Ющенко и придерживается прозападного курса, включая в конечном счете членство Украины в НАТО и Евросоюзе, но его власть ограничена введенными в действие в январе 2006 года конституционными реформами, которые расширили полномочия премьер-министра.

Украинский поворот вспять, по всей вероятности, серьезно повлияет на другие страны — бывшие республики Советского Союза в регионе и усложнит для Грузии и Молдавии реализацию прозападных курсов. У Москвы может возникнуть желание усилить давление на обе страны, с тем чтобы воспрепятствовать их связи с Европой и Соединенными Штатами. В Белоруссии президент Александр Лукашенко, последний диктатор в Европе, почувствует, что у него развязаны руки для безнаказанного ужесточения своего авторитарного правления.

Крах «оранжевой» коалиции в особенности ударил по Польше. Варшава наиболее активно поддерживала интеграцию Украины в евроатлантические институты, а бывший президент Польши Александр Квасьневский сыграл ключевую роль в достижении договоренностей по разрешению кризиса в Украине в ноябре и декабре 2004-го. После распада «оранжевой» коалиции и возвращения к власти тех сил, покончить с которыми Варшава помогала два года назад, польскому правительству пришлось тяжело бороться за сохранение некоторого своего влияния в Киеве.

ВОЗВРАЩЕНИЕ РОССИИ

Процесс перемен на восточной периферии Европы усиливается ввиду того, что Россия возвращает себе роль влиятельного регионально-го и международного игрока. При Борисе Ельцине Кремль проводил политику благожелательного равнодушия по отношению к большей части стран бывшего восточного блока и — за исключением шумной и в конечном счете безуспешной попытки остановить первый раунд расширения НАТО — в основном игнорировал регион.

Теперь этот период небрежения закончился. Президент Владимир Путин начал предпринимать систематические усилия по восстановлению влияния России в Восточной Европе и на ее периферии. Вместо того чтобы, подобно своим советским предшественникам, полагаться на военную мощь, Путин стремится использовать экономические инструменты (прежде всего экспорт российской энергии) для расширения власти и влияния Москвы.

В странах Балтии Россия постаралась добиться того, чтобы оказывать экономическое влияние на энергетический сектор Латвии, сделав своей мишенью экспортный нефтяной терминал в Вентспилсе — одном из немногих незамерзающих портов Балтийского региона. В начале 2003 года российская государственная монопольная компания «Транснефть» прекратила поставки нефти в Вентспилс, чем нанесла ему серьезные экономические убытки. По утверждению «Транснефти», она остановила поставки, поскольку направляла нефть на собственный терминал в Приморске, что в Финском заливе. Однако истинная цель этого шага, по-видимому, состояла в том, чтобы вынудить руководство Вентспилса к продаже «Транснефти» контроля над портом.

Аналогичную тактику Россия применила и в Литве. В июле «Транснефть» перестала поставлять сырую нефть на крупнейший в Литве нефтеперерабатывающий завод — Мажейкяйский. Разрыв

произошел спустя всего несколько недель после того, как правительство Литвы, российская нефтяная компания ЮКОС, а также польский концерн *PKN «Orlen»* заключили между собой сделку, которая позволила бы последнему купить предприятие. Большинство наблюдателей расценили приостановку поставок как попытку изменить условия сделки в пользу ЮКОСа.

Путин попытался использовать энергетическое оружие и против Ющенко. Принятое в декабре 2005-го решение Москвы значительно поднять цены на поставляемый Киеву газ имело некоторые экономические основания (тот платил за российский газ по ценам ниже рыночных), однако было явно рассчитано на усугубление украинских экономических проблем и ослабление позиции Ющенко в преддверии парламентских выборов.

Возрождение России в качестве сильного и уверенного политического и экономического игрока в этом регионе совпало с другой важной тенденцией — сближением между Россией и Германией, особенно в области энергетики. При бывшем канцлере Герхарде Шрёдере стратегия Германии основывалась на принципе «главное — Россия», когда приоритетом для Берлина было укрепление связей с Москвой, прежде всего экономических. Наиболее спорным аспектом этой растущей экономической кооперации стало соглашение о строительстве газопровода по дну Балтийского моря, напрямую связывающего Германию и Россию. Документ был подписан в сентябре 2005 года, незадолго до того, как Шрёдер оставил свой пост. (После этого он начал работать в штате возглавляемого «Газпромом» консорциума по строительству трубопровода.) Сделка вызвала возмущение в Польше и государствах Балтии, поскольку позволяет России прекратить поставки газа в эти страны без ущерба для снабжения Западной Европы.

Надежды Восточной Европы на то, что политика Германии изменится при канцлере Ангеле Меркель, не оправдались. Хотя Меркель следовала не такой откровенно пророссийской политике, как Шрёдер, перемены в основном коснулись тона и стиля, а не сути. Меркель по-прежнему отдает приоритет расширению экономических связей с Россией и отказалась отменить строительство Северо-Европейского газопровода.

Активизация российско-германского сотрудничества тревожит многие страны Восточной Европы, которые боятся, что этот процесс может привести к «новому Рапалло», а именно к тому, что

Россия и Германия начнут сотрудничать за спиной Восточной Европы и Запада так же, как они это делали в период между Первой и Второй мировыми войнами. Однако эти страхи преувеличены. Рапалльский договор (подписан между РСФСР и Германией в г. Рапалло, Италия, в 1922 году. — **Ред.**) был заключен как следствие ряда особых обстоятельств: речь шла о сотрудничестве между двумя международными париями, которые нуждались друг в друге. Сегодня Германия полностью интегрирована с Западом посредством бесчисленных связей. Хотя у Берлина и есть важные экономические интересы в России, но он вряд ли будет отстаивать их во вред тому, что объединяет его с Западом.

Чтобы унять беспокойство Восточной Европы, Германии нужно уравновесить свою стратегическую заинтересованность в экономическом сотрудничестве с Россией более динамичной *Ostpolitik* (восточной политикой. — **Ред.**). При этом в центре внимания должно находиться наращивание усилий по улучшению отношений с Польшей, которые значительно обострились после завершения эпохи канцлера Германии Гельмута Коля и срочно нуждаются в восстановлении. То есть Берлину следует сделать налаживание более тесных связей с Варшавой одним из главных приоритетов.

Но эти шаги навстречу не должны быть односторонними. Польше тоже необходимо выполнить свою часть работы. Пока польское руководство проявляло мало интереса к сближению с Германией. Однако такая политика недальновидна. Варшава не может позволить себе стратегию одиночки, особенно в период, когда Москва бряцает своим энергетическим оружием. Польше необходимы союзники, и прежде всего в Берлине.

OSTPOLITIK ВАШИНГТОНА

События в Восточной Европе требуют больше внимания со стороны Вашингтона. Это задача имеет насущный характер еще и потому, что процесс интеграции Европейского союза застопорился, а Россия, которую держат на плаву растущие цены на нефть, настроена действовать уверенно и даже напористо. Восточноевропейские страны обеспокоены этими тенденциями и ждут сигналов о том, что Соединенные Штаты по-прежнему серьезно относятся к их безопасности.

Одним из самых важных шагов, которые мог бы предпринять Вашингтон, стало бы смягчение жестких ограничений на выдачу

виз, введенных после событий 11 сентября 2001 года. Данные ограничения являются источником сильного недовольства в регионе и внесли свой вклад в снижение числа восточноевропейцев, имеющих возможность учиться в Соединенных Штатах и путешествовать по стране. Смягчение этих строгих мер устранило бы крупный раздражающий фактор в отношениях между Вашингтоном и Восточной Европой и значительно способствовало бы улучшению в регионе имиджа Америки, особенно среди молодого поколения.

Кроме того, Вашингтону не следует пытаться проводить разграничительные линии внутри Европы или настраивать одну ее часть против другой, как склонны делать некоторые сотрудники администрации Буша. Такая политика контрпродуктивна. Она не только оттолкнет ключевых западноевропейских союзников, чья поддержка необходима для ответа на новые вызовы безопасности, но и вызовет чувство дискомфорта у лидеров восточноевропейских стран. Они не хотят, чтобы их заставляли выбирать между Соединенными Штатами и Европой.

Вместо этого США должны оказать поддержку более тесной интеграции Восточной Европы с Евросоюзом. Председательство Германии в ЕС в первой половине 2007-го предоставит хорошую возможность придать этому процессу политический импульс. Такие действия могли бы дать новый толчок развитию партнерства Берлина и Вашингтона, серьезно пострадавшего в годы правления Шрёдера, и вновь подтвердить приверженность Соединенных Штатов укреплению стабильности и безопасности в Европе после раскола по проблеме Ирака.

Вашингтону следует также побудить Варшаву к тому, чтобы она играла конструктивную роль в Европе и прилагала больше усилий в деле упрочения связей с соседями, особенно с Берлином. Хорошие отношения между Польшей и Германией — необходимое условие стабильности в Центральной Европе. Учитывая добрые отношения США с обеими странами, он мог бы стать существенным фактором, стимулирующим установление более тесных связей между ними.

Противоракетная оборона явится, по-видимому важным вопросом в польско-американских отношениях. Варшава проявила заинтересованность в возможном развертывании системы противоракетной обороны на своей территории. Однако Вашингтон не должен принимать это согласие как нечто само собой разумеющееся. В

соответствии с польскими законами, любое соглашение должно быть ратифицировано парламентом, и правительству страны придется объяснить, каким образом ракетный щит укрепит ее собственную безопасность, а не только безопасность Соединенных Штатов. Вашингтону необходимо осознать *политическую* природу дебатов в Варшаве и эффективнее работать над предоставлением польскому правительству фактических данных, доказывающих выгоду от развертывания системы противоракетной обороны на территории Польши. Необходимо иметь в виду и влияние этого шага на безопасность расширенного Балтийского региона, включая то, как он отразится на отношениях с Россией.

Наконец, Соединенным Штатам следует поддержать интеграцию Украины в евро-атлантические институты, в том числе в НАТО. Однако, учитывая, что ориентация и приоритеты правительства Януковича еще не приобрели четкие контуры, следовало бы дать Киеву время проявить себя, прежде чем предлагать ему «план действий по членству». Однако двери в Европейский союз должны оставаться открытыми для Украины на случай, если ей удастся продвинуться вперед с энергичной и последовательной программой политических, экономических и военных реформ.

Эти шаги, вместе взятые, помогли бы укрепить опору отношений США с Восточной Европой и усилить процесс европейской интеграции. В конечном счете рождение сильной и сплоченной Европы лучше всего служит американским интересам. Слабый и разделенный континент — это не актив, а обуза для Соединенных Штатов.

«Плеяды» присоединяются к «звездам»

Тоомас Хендрик Ильвес

Вплоть до 2004 года, когда Европейский союз принял в свои ряды 10 новых стран, раздавались голоса, предрекавшие, что новички окажутся троянским конем Вашингтона, агентами влияния, грозящими подорвать новые, еще непрочные позиции Европы в сфере международной политики.

Доказательства были налицо: незадолго до начала иракской кампании увидело свет «Письмо десяти» в поддержку курса Соединенных Штатов, подписанное министрами внутренних дел стран – участниц «Вильнюсской десятки» (Албания, Болгария, Латвия, Литва, Македония, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия и Эстония). Все эти государства стремились вступить в НАТО, а девять из них (кроме Македонии) одновременно являлись и кандидатами в члены ЕС. Высказывания лидеров государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в поддержку Вашингтона окончательно укрепили мнение об их будущей роли. Еще до своего вступления в Евросоюз все будущие новые страны-члены так или иначе участвовали в оккупации Ирака. И все же, нелишне спросить: а обоснованны ли страхи и ожидания, связанные с «американизацией» Евросоюза?

Расширение действительно изменило внешнеполитическую концепцию объединения, усилив трения в этой сфере. Однако в первую очередь изменилось восприятие не Запада, а Востока, и главным образом – России.

Тоомас Хендрик Ильвес – президент Эстонской Республики. Данная статья была опубликована в журнале *Cambridge Review of International Affairs* (июль 2005) в бытность автора заместителем председателя Комитета Европейского парламента по международным делам.

ПРОАМЕРИКАНСКИЙ НАСТРОЙ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

С осени 2002-го война в Ираке стала доминирующим фактором трансатлантических отношений. Сегодня, по утверждению политологов, достигнут пик напряженности со времен Вьетнама, Суэцкого кризиса либо даже окончания Второй мировой войны. Истоки раскола или (дабы не драматизировать) расхождений между партнерами по обе стороны Атлантики многократно анализировались. Это целый комплекс причин, однако чаще всего называют два взаимно усиливающих фактора.

Во-первых, исторические разногласия по вопросу многосторонней легитимации силовых действий. Во-вторых, глобальные изменения в мировом балансе сил, вызванные распадом Советского Союза. Ведь за последние полтора десятилетия Америка превратилась в единственную военную сверхдержаву.

Но на фоне основной американско-европейской драмы разыгрывалась другая — раскол между 15 странами-ветеранами Европейского союза и новыми, проамерикански настроенными странами-членами. Основываясь на существующих противоречиях, обозреватели дали двум сторонам целый ряд определений.

«Старая» и «новая» Европа. Так неудачно и не вполне доброжелательно министр обороны США Доналд Рамсфелд провел в 2003 году грань между сторонниками Соединенных Штатов в иракском вопросе, готовившимися к членству в ЕС, и противниками, большей частью из «старого» Евросоюза.

«Страны Марса» и «страны Венеры». Роберт Кейган, американский аналитик по вопросам безопасности, не без основания усмотрел духовное родство США с бывшими странами коммунистического блока в вопросах применения силы и защиты свободы. И те и другие более склонны к гоббсовскому миропониманию. Европа же, философия которой базируется на принципе консенсуса и кантианской системе юридически достигнутого «вечного мира», разительно отличается от новых членов Европейского союза с их непростой историей. Страны Восточной Европы не столь уверены в возможности сохранить мир, полагаясь лишь на переговоры и придерживаясь многостороннего подхода.

«Модернистская» Восточная Европа и «постмодернистский» ЕС-15. Эти определения ввел в 2003-м Роберт Купер, в ту пору сотрудник управления Высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности. Купер противопоставляет «постмодернистский» Евросоюз-15, менее приверженный национальному госу-

дарству и наиболее космополитичный в поствестфальской системе, «модернистским» восточноевропейцам, которые, подобно американцам, тяготеют к подходам, бытовавшим до 1939 года. Аналогичным образом их охарактеризовали Юрген Хабермас и Жак Деррида.

«Невоспитанные дети», которым следует помалкивать в присутствии осмотрительных «взрослых» из ЕС-15. Так по поводу вышеупомянутого «Письма десяти» высказался президент Франции Жак Ширак.

Можно по-разному относиться к этим определениям, но все они отражают попытку докопаться до сути различий между востоком и западом Европы. Различий, которые уже получили широкий резонанс в среде политических элит. Их причины следует искать в своеобразии послевоенного устройства новых стран-членов, находившихся тогда под советским диктатом.

Эта не слишком оригинальная идея имеет, однако, свою подоплеку.

С одной стороны, что касается стран-ветеранов Европейского союза, для них нет ничего удивительного или нового в том, что государства ЦВЕ симпатизируют Соединенным Штатам. Западная Европа тоже чувствовала себя в долгу перед Америкой в 50-х – начале 60-х годов прошлого века. Создание НАТО, план Маршалла, берлинский «воздушный мост» в 1948-м и 200-тысячный американский контингент надежно скрепили фундамент трансатлантических отношений, который начал расшатываться лишь во второй половине 1960-х в период войны во Вьетнаме. Пока существовала угроза военного вмешательства либо государственного переворота со стороны Советского Союза (наподобие тех, что в 1940–1950-х годах испытали на себе Польша, Венгрия, Чехословакия и другие страны региона), трансатлантический консенсус на уровне политических элит был более или менее нерушимым. Позиция представителей государств ЦВЕ должна быть понятна странам ЕС-15, но они отказываются ее принимать, хотя новички лишь воспроизводят тогдашний трансатлантизм их самих.

С другой стороны, как ни парадоксально, исторически жителей государств ЦВЕ мало что связывало с США. Большую часть стран бывшего соцлагеря освободила от фашизма Красная армия, поэтому здешнему обществу отнюдь не знаком образ американского солдата-освободителя – обязательная составляющая того, как представляют себе Америку европейские политики старшего поколения. Но для стран Восточной Европы изгнание фашистов не стало освобождением – война продолжалась, и ее новые методы были не намного лучше прежних. В этом и коренятся истоки их проамериканских настроений.

Поскольку примитивная коммунистическая пропаганда, поносившая врага, вызывала презрение, люди, пусть и мало знавшие об Америке, были уверены, что правда на ее стороне. Перефразируя Невилла Чемберлена, далекая и малоизвестная Восточной Европе Америка, будучи врагом ненавистных Советов, просто не могла не стать другом.

С таким восприятием страны региона и вернулись на политическую арену в 1989–1991 годах, когда в Западной Европе аналогичные настроения начали заметно ослабевать, особенно в молодежной среде. В начале прошлого десятилетия Западная и Восточная Европа относились к Соединенным Штатам по-разному. На западе континента к моменту падения «железного занавеса»

чувство долга перед Вашингтоном многим стало казаться анахронизмом, а кое-где и вовсе сошло на нет. На востоке же, напротив, оно еще только вызревало в период холодной войны. Активная антикоммунистическая деятельность США, более знакомая простому обывателю по передачам «Голоса Америки» и радио «Свобода», являла собой разительный контраст благодушному безразличию Западной Европы. К 80-м годам прошлого столетия в западной части Европы эти американские усилия зачастую расценивались как «пропаганда». Восточноевропейцы, и особенно лидеры антисоветского движения, которым суждено было вскоре встать во главе своих стран, видели в США глашатая истины.

«Постмодернистская» Европа снисходительно усмехнулась, когда в 1982-м Рональд Рейган (в восприятии Старого Света ковбой и посредственный актер) назвал СССР «империей зла». Напротив, поляки, пережившие зверское убийство ксендза Ежи Попелюшко в 1984 году, или жители Балтии, прошедшие ГУЛАГ, считали это оп-



«Наполним закрома зерном!», 1957 г.



Олав Мянни «Князь Полоцкий Вячко и сын Лембиту – Меэлис на защите города Тарту в XIII в.», 1950–1951 гг.

ределение абсолютно точным. Подобное восприятие резко контрастировало с тем, что некоторые восточноевропейцы окрестили как «правозащитную доктрину Улофа Пальме», в соответствии с которой интенсивность внимания к нарушениям прав человека прямо пропорциональна расстоянию до места, где они отмечены.

И действительно, с конца 1960-х Западную Европу преимущественно волновала ситуация в Латинской Америке (где многие режимы пользовались поддержкой США) и в других отдаленных странах. Восточная Европа могла лишь недоумевать, отчего ее соседей меньше волнуют нарушения, творящиеся у них под боком. Зато она с воодушевлением следила за действиями Вашингтона, который сыграл ключевую роль в том, что на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе появилась «третья корзина», а также провел через Конгресс Закон о порабощенных народах и не признавал аннексию Балтии, о чем громогласно объявляли радио «Свобода» и «Голос Америки».

Однако важнее всего для новых стран-членов, по крайней мере в последнее время, было то, что Америка в лице Билла Клинтона, а затем и Джорджа Буша неуклонно выступала за расширение НАТО на Восток. Хотя некоторые деятели в НАТО и Европейском союзе

поддерживали эту идею, «старая» Европа проявляла куда большую сдержанность. Невмешательство в восточноевропейские проблемы, чтобы не раздражать СССР, а также медлительность с расширением Североатлантического альянса, чтобы не задевать Россию, лишь утвердили Восточную Европу во мнении о ее западных соседях.

АХЕЙЦЫ В ЧРЕВЕ ДЕРЕВЯННОГО КОНЯ?

При этом позиция Соединенных Штатов в отношении Восточной Европы, подчас весьма жесткая, породила в ряде государств этого региона убеждение в том, что моральный долг уже выплачен. Прекращение помощи странам – участницам договора о создании Международного уголовного суда, отказ подписать Киотский протокол, одностороннее введение тарифов на импорт стали при одновременном требовании от кандидатов на вступление в ВТО либерального торгового режима – сильный раздражающий фактор для новых стран-членов. Договор о безвизовом въезде в США не распространяется на страны, чьи войска сражаются и гибнут в Ираке (в отличие от европейских государств, не поддержавших Америку), что также не вдохновило Восточную Европу.

К тому же моральный долг сродни процентным платежам: со временем его можно погасить. Германия была в большом долгу перед Америкой – ведь именно она преодолела сопротивление Великобритании и Франции на пути к объединению расколотой надвое страны. Не кто иной, как Соединенные Штаты помогли Германии восстановить полный суверенитет и воплотить в жизнь мечты немцев по обе стороны Берлинской стены. Тем не менее чуть более десятилетия спустя канцлер уже объединенной Германии без колебаний приостановил «выплату» морального долга ради победы на выборах (в 2002-м Герхард Шрёдер в преддверии выборов отказался поддерживать США по вопросу о войне в Ираке, что, по мнению многих, перевесило чашу весов в его пользу. – Ред.).

Сегодня государства Центральной и Восточной Европы заново познают фундаментальную истину, объясняющую их горькое прошлое в XX веке: малые и слабые страны заинтересованы в соблюдении принципа многосторонности и международного права. Они должны принять правила игры, определенные *acquis communautaire*, и стремиться к легитимации каждой силовой операции Советом Безопасности ООН.

Странам, пострадавшим от диктата больших держав в ходе Второй мировой войны, это должно быть особенно понятно. Крах Ли-

ги Наций, мюнхенский раздел Чехословакии, пакт Молотова — Риббентропа, Ялтинская конференция — основные этапы непростой истории новых членов Евросоюза. Все они — примеры того, чем чреват недостаток легитимности в международной политике. В Восточной Европе многие до сих пор рассуждают о дипломатическом сговоре между Россией и Западом, о многостороннем соглашательстве, заплатить за которое пришлось их странам.

Забыв о своей уязвимости и былых трагедиях, новые страны-члены примкнули к Америке в ее упреждающей войне, не заручившись мандатом ООН, что, если задуматься, идет вразрез с их долгосрочными интересами в рамках Европейского союза. Политическим деятелям региона понадобилось время, чтобы это осознать, хотя, как показывают опросы, рядовое население, не обремененное дипломатическими соображениями насчет обязательств перед Вашингтоном, сделало выводы раньше своих лидеров. Есть и другие факты, указывающие на то, что новичкам не стоит спешить с участием в превентивных операциях. Так, в 2003 году Кремль принял новую оборонную доктрину, предусматривающую нанесение превентивных ударов по странам, граничащим с РФ (см. официальные документы МИДа России за 2003-й).

Важнее исторического опыта — реальность ЕС. Национальные интересы чем дальше, тем больше будут оттеснять на второй план стремление к трансатлантизму. Главной задачей новых стран-членов (как и всегда при расширении Евросоюза начиная с 1973 года) останется необходимость добиваться своего, не увязнув в политических вопросах, к решению которых они не готовы. Уровень государственного руководства, который был достаточен для вступления в Европейский союз, совсем не обязательно соответствует опыту и знаниям, необходимым для успешной деятельности в рамках этой организации.

Одно дело — договариваться о сроках перехода к энергетической либерализации и свободной конкуренции, другое — воплощать договоренности в жизнь. Новым странам-членам будет трудно оказывать влияние на богатых старожилов ЕС, больше не желающих проявлять щедрость. Правительствам центрально- и восточноевропейских государств стоит задуматься, не связано ли урезание им помощи с поддержкой, которую они оказывают США.

Кандидатам на вступление в Евросоюз, одновременно стремившимся к членству в НАТО, финансовый прогноз на 2007–2013 го-

ды и распределение средств из структурных фондов между обеспеченными старожилами и бедными новичками казались делом далекого будущего. Сегодня они вошли в состав обеих организаций. Повседневная деятельность в рамках Европейского союза зачастую сводится к умению убедить партнеров выделить деньги. К примеру, чтобы реализовать крупный инфраструктурный проект, страны Балтии должны заручиться поддержкой Испании и Греции, не говоря уже о Франции и Германии, которые, конечно, будут более благосклонны, если новички примут их сторону в других вопросах.

Грубо говоря, моральный долг забудется, как только понадобятся деньги на новую магистраль, особенно в преддверии выборов. В ближайшие несколько лет практически во всех сферах, кроме внешнеполитической, новые страны-члены будут играть роль учеников и подмастерьев. Они, безусловно, захотят продемонстрировать свою подкованность во внешних вопросах, но дело в том, что и здесь они не обладают преимуществом.

Центрально- и восточноевропейские государства, а вернее, их СМИ годами отслеживали и комментировали уровень подготовленности кандидатов, пройденные ими этапы и т. д. Так, процесс подготовки к расширению ЕС в 2004-м пресса и общество воспринимали как некое соревнование, политический аналог музыкального конкурса «Евровидение». От правительств требовались уступки, лишь бы удалось обогнать соседа-«соперника» на очередном повороте. Еврокомиссия вполне сознательно эксплуатировала гонку кандидатов в ходе горизонтальных переговоров («Польша уже приняла эти условия, мы не можем предложить вам больше») и продолжает применять эту тактику.

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ НОВЫХ ЧЛЕНОВ ЕС

Отношение Москвы к новобранцам Евросоюза и ее действия в зоне двойного влияния, которую в Брюсселе называют территорией «новых соседей», а в Москве — «ближним зарубежьем», представляют непосредственную угрозу национальным интересам государств ЦВЕ. Здесь новые страны-члены готовы при необходимости пойти наперекор старым.

Чтобы лучше понять озабоченность этих стран «восточной политикой» и основные причины, побудившие их вступить в Европейский союз и НАТО, напрашивается сравнение с мифическими плеядами

(спасаясь от стрел Ориона, семь сестер нашли прибежище на небе и были превращены в созвездие). Подобно плеядам, семь новых членов ЕС (три балтийских и четыре вышеградских государства), расположенных по соседству с Россией, могут чувствовать себя в безопасности только в качестве части Евросоюза. (Словения, восьмая страна бывшего соцблока, присоединившаяся к ЕС в 2004 году, не входит в вышеназванную группу, поскольку не была оккупирована Советским Союзом, не находилась под его влиянием и, будучи частью Югославии, не подчинялась Организации Варшавского договора.)

Давление со стороны России, которому они подвергались и после окончания холодной войны, заставляет их, в отличие от более давних членов Европейского союза, усомниться в отсутствии преемственности между СССР и Россией.

Правительства новых стран – членов ЕС опасаются, что в перспективе удачной двусторонней сделки с Россией индивидуальные интересы членов Евросоюза возобладают над коллективными. Ничто так не возмутило государства ЦВЕ, как заявление Сильвио Берлускони на саммите Европейский союз – Россия осенью 2003 года. Игнорируя поручение Совета Евросоюза потребовать от России выполнения обязательств по соблюдению прав человека в Чечне, итальянский премьер-министр заявил, что выступает «адвокатом» Путина в чеченском вопросе. Подтвердив опасения новых стран-членов и добавив аргументов евроскептикам в Восточной Европе, он недвусмысленно дал понять, что двусторонние интересы в отношениях с Россией перевешивают как общие интересы ЕС, так и базовые принципы прав человека.

ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Одна из главных проблем – слабость «новых соседей», особенно тех, которые расположены в непосредственной близости к границам новых членов Евросоюза – Украины, Белоруссии, Молдавии и Грузии. Международная преступность, нелегальная миграция, работорговля – проблемы долгосрочные, а по мере увеличения экономического разрыва между восточным крылом Европейского союза и «новыми соседями» они только обостряются. Но в первую очередь новых членов ЕС тревожит характер режимов по ту сторону границы. Возможно, олигархическая, авторитарическая Украина и вызывала недовольство Западной Европы, но для Польши и прочих стран она была настоящим проклятьем. Многих беспокоят тоталитарные поряд-

ки в Белоруссии, но острее всего угрозу ощущают те, у кого еще свежи в памяти ужасы тоталитаризма.

Неудивительно, что новые страны-члены делали все, чтобы концепция Большой Европы (как связующего звена во взаимном ускорении интеграционных процессов поверх внешней границы Евросоюза на межгосударственном уровне. — Ред.) легла в основу Общей внешней политики и политики безопасности.

В рамках Европейского союза основное беспокойство «плеяд» вызывал и вызывает усиливающийся двусторонний характер отношений с Россией. Если некоторых старожилов раздражает проамериканизм новичков, то последние независимо от своего отношения к иракской войне возмущены позицией западных стран в российском вопросе. И здесь мы подходим к главной проблеме отношений в сфере Общей внешней политики и политики безопасности.

Симпатия к Америке воспринимается как угроза общей внешней политике, а недоверие к России — как фактор, мешающий двусторонним отношениям. Новобранцы, напротив, считают, что антиамериканизм западных стран неоправдан и ставит под удар европейскую безопасность, а их готовность закрыть глаза на политику России во имя двусторонних национальных интересов — реальная угроза Общей внешней политике и политике безопасности.

Хотя дискуссия в этом плане фокусируется на столкновении интересов западного и восточного крыла Евросоюза, настоящие трудности начинаются, когда Америка встает на восточноевропейскую позицию в отношении Москвы.

Пока Джордж Буш-младший был известен тем, что увидел душу Владимира Путина, заглянув ему в глаза на первой встрече в Любляне в 2001 году, новые члены ЕС не делали особых различий между американским и европейским восприятием России. Когда Буш продемонстрировал гораздо более жесткую линию в отношении Москвы, восточноевропейские комментаторы снова задались вопросом, чьи действия больше соответствуют их национальным интересам.

Тому, кто следит за развитием отношений в Европейском союзе, ясно, что долго так продолжаться не может. Если Евросоюз не будет учитывать и защищать важнейшие интересы своих новых членов, то его популярность в этих странах резко упадет и осложнится достижение компромисса по другим вопросам. Со своей стороны новые страны-члены должны пересмотреть свое прохладное отно-

шение к Общей внешней политике и политике безопасности. Новичкам понадобилось время, чтобы проникнуться интересом к ней (отчасти потому, что они не знали, распространяется ли она далее на восток), но они не сразу осознали и угрозу, связанную с усилением двустороннего характера отношений между ЕС и Россией.

Так или иначе, укрепление общей политики в области международных отношений и безопасности и, как следствие, ограничение двусторонних сделок отдельных стран с Россией пойдет на пользу «новым европейцам». Но если окажется, что Америка более решительно настроена пресекать российское вмешательство в дела «новых соседей», новичков будет труднее убедить присоединиться к квалифицированному большинству в вопросах Общей внешней политики и политики безопасности. Если в отношениях с Москвой возобладают национальные интересы старожилов Европейского союза, государства ЦВЕ могут снова обратить свой взор за океан.

* * *

Позиция новых стран-членов в трансатлантических отношениях гораздо сложнее, чем предполагает простая схема «новой Европы против старой» или «Марса против Венеры». Они действительно симпатизируют Соединенным Штатам, это вполне понятно и объяснимо. Однако в новом веке произошли некоторые изменения. Отчасти потому, что моральный долг со временем забывается, отчасти из-за поведения США в отношении новых стран-членов, но в первую очередь потому, что «плеяды» не готовы рисковать финансовыми преимуществами членства в ЕС ради абстрактных или сентиментальных (на нынешний взгляд) обязательств. Только в случае угрозы национальным интересам они решатся всерьез противостоять Западной Европе.

От того, как разрешатся эти противоречия и прислушаются ли старые страны-члены к опасениям новых относительно России и европейского соседства, во многом зависит, согласятся ли последние занять сторону Европы в отношениях Евросоюз – США. Если окажется, что Америка занимает более жесткую позицию по приоритетным для новых членов Европейского союза вопросам, проамериканские настроения в Центральной и Восточной Европе усилятся, а у лидеров стран региона будет меньше стимулов примкнуть к «старой» Европе в ее спорах с Вашингтоном.

Обходя исторические запяты

Илиян Василев

Первого января 2007 года Болгария станет членом Европейского союза. Эта историческая веха увенчает крайне важный период, начавшийся крушением коммунизма. За прошедшее время отношения между Софией и Москвой пережили разные моменты. Шесть с половиной лет, проведенные мною в должности посла Болгарии в России, дают основания для того, чтобы серьезно оценить перспективы болгарско-российского взаимодействия и те «мины замедленного действия», которые ему угрожают.

ОБЩЕЕ НАСЛЕДСТВО ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА
Среди российской общественности бытует устойчивый стереотип, согласно которому после распада «социалистического лагеря» страны Центральной и Восточной Европы якобы внезапно и эгоистично отвернулись от России, устремившись к новым горизонтам взаимодействия с Западом. На самом деле роль тогдашнего российского руководства в демонтаже системы торговых связей, как минимум, соизмерима, а возможно, и более весома.

Достаточно вспомнить принятое Москвой в одностороннем порядке решение прекратить расчеты в переводных рублях, что привело к быстрой долларизации торгово-экономических отношений. В результате 90 % болгарских экспортеров потеряли возможность работать на российском рынке, который до этого был главным для наших производителей.

Подобного рода холодный душ оказал отвращающее воздействие на болгарскую общественность, которая в итоге начала созре-

Илиян Василев — Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Болгария в РФ в 1999–2006 гг.

вать для восприятия новых реалий и перестала не критически воспринимать политику Москвы. Этот форсированный урок прагматизма и рационализма нового типа пошел бы на пользу, последуй за ним позитивное продолжение — установление между новыми социальными и хозяйственными субъектами отношений в соответствии с созидательным планом, выработанным на основе общих интересов и взаимной выгоды.

После распада Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) Болгария пережила несколько дефолтов: первый — в 1992–1993, второй — в 1996–1997 годах. Между тем на наше правительство оказывалось давление со стороны «Газпрома», который требовал предоставить в его распоряжение газотранспортную систему и вплоть до 1996-го настаивал на снижении транзитных ставок. При этом решения о транзите и строительстве газопровода «Голубой поток» принимались с учетом множества факторов, среди которых болгарский вряд ли имел решающее значение. Само по себе желание «Газпрома» развить самостоятельное направление экспорта природного газа в Турцию, дабы снизить зависимость от транзита по украинской территории и повлиять на альтернативные проекты поставок природного газа в Южную и Центральную Европу, вполне понятно. Однако в результате практику ведения добронамеренных и уравновешенных переговоров сменило искушение односторонних силовых воздействий, сложилась модель «обходной» политики. (Сознательно не комментирую экономические аспекты этого проекта.)

Политические различия между Болгарией и Россией становятся особенно заметными в конце 1990-х годов, в ходе косовского кризиса. К сожалению, и по сей день наши российские партнеры не пытаются понять логику действий Софии. Любую точку зрения, не совпадающую с тогдашней позицией российской дипломатии, особенно в том, что касается вмешательства и участия НАТО, принято считать априори ошибочной. Решение поддержать акцию НАТО, принятое тогда Болгарией, было единственно возможным. И не только по сиюминутным геополитическим соображениям.

Болгария очень сильно пострадала в результате политики Милошевича, который сделал народы Западных Балкан заложниками собственных амбиций и почти 10 лет держал их в состоянии постоянного кризиса и стресса. Падение валового внутреннего продукта Болгарии в середине 1990-х из-за прерванных связей с российским



рынком и ущерб, нанесенный соседством с Югославией Милошевича, превысили в процентном отношении экономические потери нашей страны во времена самых глубоких кризисов XX века. Болгария потеряла, как минимум, пять лет своего развития и значительную часть своих компенсационных возможностей на европейском рынке из-за высокой степени риска событий, происходивших в Югославии при режиме Милошевича.

История не знает сослагательных наклонений, но трудно себе представить, каким образом Болгария, Румыния, Хорватия, Македония, Черногория и, главное, сама Сербия могли бы наверстать упущенное на пути европейской интеграции, если бы политическому эксперименту под названием «Милошевич» не был положен конец.

Сравнительный анализ наших теперешних позиций в сфере региональной и глобальной безопасности свидетельствует об их многочисленных совпадениях и даже сходстве. Между Россией и Болгарией нет особых разногласий относительно того, как мы воспринимаем события на Западных Балканах и ситуацию в Косово. Подобным же образом обстоят дела и в том, что касается межрегионального сотрудничества в Черноморском бассейне и Юго-Восточной Европе, в сфере взаимодействия правоохранительных органов, особенно в контексте борьбы с терроризмом, наркотрафиком,

незаконной миграцией и международной организованной преступностью, а также во всех других областях, формирующих пакет глобальной и региональной безопасности.

Непредубежденный наблюдатель, вероятно, отметил бы и другие нюансы в оценках событий, представляющих собой предмет взаимного интереса. В подавляющем большинстве случаев расхождения или совпадения не имеют никакой двусторонней специфики, они – производная от диалога России с НАТО и Европейским союзом, т. е. являются системными. Главное – заглянуть за титульную страницу проблемы, вникнуть в ее содержание, определить реальные мотивы и интересы. И здесь равноправие и взаимное уважение остаются краеугольным камнем прочного взаимодействия.

ЕВРОПА И РОССИЯ: ВЗГЛЯД ИЗ БОЛГАРИИ

Отношения между Москвой и восточноевропейскими столицами во многом зависят от того, как воспринимают друг друга НАТО и Евросоюз, с одной стороны, и Россия – с другой. Мои собственные наблюдения последних лет свидетельствуют о том, что многие в России по-прежнему относятся к деятельности этих организаций преимущественно как к антитезе российской политике.

Преодоление подобных стереотипов, несомненно сдерживающих модернизацию страны, – в интересах российской политической элиты. Более того, если одержит верх эгоцентричная модель отношений, то соперничество и конкуренция возобладают по всему спектру тем и вопросов. Критические замечания Москвы относительно вмешательства Запада во внутренние дела других государств, двойных стандартов, неучета интересов совместного существования и пр. могут вызвать у неискушенного наблюдателя ассоциации с лексикой советской дипломатии времен холодной войны.

С одной стороны, официально декларируется совпадение интересов, расширение глобального взаимодействия России со «стратегическим партнером» НАТО. С другой – любые конкретные шаги в этом направлении, предпринимаемые Североатлантическим альянсом, расцениваются со значительной долей скептицизма, а подчас и враждебности.

Эти настроения спонтанно усиливаются при каждом всплеске напряженности, при любом расхождении в оценках ключевых международных событий. Такого рода двойственность свидетельствует о

некой расплывчатости позиций, не позволяющей адекватно и по мере продвижения общеевропейского процесса гармонично углублять интеграционные связи России как на постсоветском пространстве, так и со странами ЕС.

Избранная российским руководством модель «управляемой демократии» предполагает и управляемость внешних интеграционных связей. Доктрина энергетической сверхдержавы и реализация частно-государственного взаимодействия — естественная реакция на разочарования 1990-х годов. Однако любая национальная концепция должна отражать продуманный в глобальном масштабе баланс собственных и универсальных ценностей, безусловное признание примата принципов взаимной выгоды, соблюдения единого или, по крайней мере, сопоставимого набора стандартов политики и поведения. В противном случае каждый участник политического, экономического либо социального взаимодействия неизбежно будет склонен переоценивать собственные значимость и интересы и недооценивать партнерские.

Глобальные и региональные системы безопасности и развития призваны гарантировать соразмерность и взаимное соответствие рисков и возможностей. В этом смысле доктрина энергетической сверхдержавы не вполне укладывается в понятие совместной и равной безопасности. Она неизбежно повлечет за собой новые потери, причем не только в отношениях между отдельными странами, но и между компаниями, играющими по различным правилам, между регионами, отраслями и социальными группами.

Тем не менее мои наблюдения за годы, проведенные в Москве, а также личный опыт участия в ряде многосторонних и двусторонних инициатив внушают мне умеренный оптимизм по поводу будущих отношений России с Европейским союзом и НАТО, в том числе и по части энергетического диалога. Подобный, даже более обоснованный оптимизм я испытываю и относительно российско-болгарских отношений.

Объективные процессы глобализации исключают долгосрочное и эксклюзивное доминирование какого бы то ни было государства или общественной силы как в планетарном либо региональном, так и в национальном масштабе. Попытки создать обособленные экономические и политические заповедники обречены, учитывая открытость и непосредственность каналов коммуникации и взаимодействия граждан и социальных групп.

ОБ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ ФАКТОРЕ ДВУСТОРОННИХ ОТНОШЕНИЙ

Вполне естественно, что в своих отношениях с Болгарией Россия ставит во главу угла сотрудничество в области энергетики. Но едва ли разумно заикливаться на вопросах, которые при всей бесспорной значимости все же являются лишь одной из составляющих партнерства.

Болгария давно рассматривает ведущие российские энергетические компании в качестве желанных партнеров. Еще в годы существования СЭВа на советской и российской территории был реализован целый ряд международных энергетических проектов, а болгарские фирмы, которые принимали в них участие, наладили доверительные отношения с рядом российских компаний. Достаточно вспомнить Ямбургское соглашение (Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Народной Республики Болгарии о сотрудничестве в освоении Ямбургского газового месторождения, строительстве магистрального газопровода Ямбург – западная граница СССР и связанных с этим поставках природного газа из СССР в НРБ от 19 марта 1986 года. – **Ред.**).

Ныне в болгарской энергетике практически нет сферы деятельности, в которой не присутствовали бы – где значимо, а где и вообще монопольно – российские компании: «Лукойл» владеет единственным действующим нефтеперерабатывающим заводом; «Газпром» не только осуществляет прямые поставки сырья, но и через свои компании «Овергаз» и «Топэнерджи» расширяет полноценный доступ своей продукции на внутренний болгарский рынок.

Список энергетических проектов, вызывающих потенциальный интерес российских инвесторов, дополняется проектом «Белене» в сфере ядерной энергетики, транзитом энергоресурсов по территории Болгарии, проектом «Бургас-Александрополис» и множеством иных энергетических активов, принадлежащих российским компаниям. Здесь следует отметить и выигранный РАО «ЕЭС» тендер на приватизацию ТЭЦ «Варна» и ТЭЦ «Руссе», который не был реализован по независящим от Болгарии причинам.

Все вышеизложенное служит иллюстрацией того, что аллергии на российские энергетические инвестиции нет. В эту картину с трудом вписывается текущая сверхзадача российской энергетической политики в отношении других стран Европейского союза. Имеется в виду так называемый «обмен энергетическими активами». Возникает проблема отсутствия взаимопонимания – ведь у болгарских

энергетических компаний практически нет доступа к энергоактивам и проектам на территории Российской Федерации. Отсюда и невозможность поддерживать сбалансированные отношения.

Только за один год (2004–2005) объем импорта энергии в Болгарию (и соответственно торговый дефицит Республики Болгария) увеличился примерно на 1 млрд долларов. Подобная динамика ожидается и в 2006 году. Если предложение «Газпрома» о пересмотре договоров в газовой сфере на период до 2010 года будет принято, одна лишь разница в ценах — при сохранении существующих тенденций — повысит счет за газ более чем на 1,2 млрд долларов.

Ныне в Болгарии бытовое газоснабжение только начинает развиваться и потребляет менее 7–8 % общего объема импортируемого природного газа. Резкие ценовые колебания и повышение цен на газ-сырец могут ограничить дальнейший рост его потребления и склонить общественное мнение к переориентации на другие виды топлива. Не следует забывать, что природный газ — это сравнительно новый энергетический источник, сильно зависящий от дорогостоящей транспортной инфраструктуры. Не случайно темпы роста продаж магистрального природного газа в глобальном масштабе отстают от темпов торговли сжиженным газом.

Скачок цен серьезно воспрепятствовал бы расширению клиентской базы вопреки применению возможных схем стимулирования в рамках газовой монополии. Иными словами, усиление политического давления и повышение цен на природный газ до истечения срока договора в 2010-м, в том числе и форсированное строительство АЭС «Белене», не сопровождаемое созданием встречных условий для болгарского бизнеса, вероятно, создадут трудности в краткосрочной перспективе. Уровень торгового и платежного дефицита поднимется до критически высокого, замедлятся темпы роста доходов населения, а наряду с этим отсрочится приближение жизненного стандарта к средним показателям Евросоюза. Возможно, это внесет дополнительную напряженность и в выполнение некоторых важных макрофинансовых обязательств Болгарии в соответствии с критериями ее членства в ЕС и Европейском валютном союзе.

Учитывая степень государственного регулирования в российском энергетическом бизнесе, преодоление проблем, связанных с ответным присутствием болгарского капитала, — вопрос государственной политики. При этом речь идет не о многомиллиардных болгарских инвестициях, а о соучастии в разработке среднего и мелкого эшелона про-

ектов добычи природного газа, нефти или других сопутствующих энергоисточников. Учет принципов рыночной экономики при ценообразовании на природный газ предполагает также равные шансы фирм обеих стран транспортировать газ по своей территории, в том числе участвовать самостоятельно либо совместно с другими странами и компаниями в расширении транспортных или транзитных возможностей. В противном случае закупки по «рыночным» ценам напоминают скорее налоговые обязательства.

НЕЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР И НЕРЕАЛИЗОВАННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Сравнение между процентным участием Болгарии в годовом торговом профиците России (примерно 2,5 %) и долей болгарского экспорта (примерно 200 млн дол.) в общем объеме импорта в РФ (примерно 130–140 млрд, или 0,15 %) свидетельствует о том, что на фоне других стран-импортеров шансы Софии невелики.

Рост доходов в болгарской экономике по линии возрастающего числа российских туристов в значительной степени рассчитывается с учетом и возрастающих доходов российских компаний, работающих на болгарском туристическом рынке, и доходов от инвестиций российских компаний — как от капитализации, так и от хозяйственной деятельности. Но если к уравнению платежного баланса прибавить прямые и косвенные преимущества для иных российских инвестиций в Болгарию, то картина станет еще более неблагоприятной для болгарской стороны. По этим направлениям выгода российских фирм, выраженная в цифрах, намного превосходит доходы от российских туристов, которые оцениваются в 300–350 млн дол. в год.

Даже в таких секторах традиционного болгарского присутствия, как фармацевтика, косметика и парфюмерия, виноделие, машиностроение, сигаретная и табачная промышленность, смесь конкуренции и регулирования на российском рынке предопределяет и на будущее рост болгарского экспорта в рамках, которые ниже желаемых. Дело здесь не в какой-то особой политике в отношении Болгарии, а скорее в возрастающих общих для всех импортеров проблемах, что предполагает привлечение административного ресурса для нахождения взаимоприемлемых и сбалансированных решений.

Болгарский бизнес в России, как и любой другой нетранснациональный средний бизнес, с трудом пробивает себе дорогу — главным образом по причине высоких скрытых расходов на рос-

сийском рынке. В этом смысле значительная часть его привлекательности — покупательная способность и перспективы роста, узнаваемость традиционных болгарских продуктов и услуг — сводится на нет расходами на удержание рыночных позиций.

За прошедшие годы, благодаря последовательным действиям болгарской стороны, удалось сдержать рост напряженности вокруг российских претензий к имуществу компании «Булгартабак». София не реагировала на негативное поведение отдельных российских институтов и их представителей, даже когда стали очевидны попытки прямого внешнего вмешательства в процесс приватизации этой табачной монополии.

Вопреки опасениям Москвы относительно возможного ограничения доступа российского ОПК и военных заказов на болгарский рынок после присоединения Болгарии к НАТО, София представила убедительные доказательства своего желания вести взаимный бизнес, предоставив российским фирмам ключевые военные заказы, например, на модернизацию и ремонт самолетов Миг-29. К сожалению, эти договоры не были выполнены в срок, что поставило под угрозу срыва наши союзнические обязательства и дало очередной повод усомниться в реальной заинтересованности российского ОПК в долгосрочном партнерстве.

Не следует питать иллюзии, что болгарские правительства — независимо от партийно-политических пристрастий — будут следовать близкой или той же политической линии в случае усиления неблагоприятных тенденций в двусторонней торговле. Более того, текущий высокий уровень торгового дефицита требует исключительно взвешенного подхода к решениям, касающимся будущих проектов с участием российских либо других фирм, которые могут ухудшить макроэкономические и финансовые позиции, важные для выполнения критериев Пакта стабильности и роста и присоединения к еврозоне. Логично предположить, что с этой точки зрения предпочтительней была бы политическая поддержка бизнеса с компаниями тех государств, чьи торговые каналы более открыты для компенсационного экспорта.

О НЕОФИЦИАЛЬНЫХ СВЯЗЯХ И КОНТАКТАХ

Любая политика может претендовать на рациональность и зрелость лишь тогда, когда она понятна и стимулирует развитие межличностных контактов. Отношения, которые реализуются преимущественно

на официальном, центральном или деловом уровне, остаются неполноценными. Необходимо сближение между регионами и городами, между неправительственными организациями и отдельными гражданами. Вполне логично, если при возросшей интенсивности персональных контактов в повестку дня правительств будут включены гуманитарные и социальные темы, которые ждут своего часа.

К сожалению, уже несколько лет мы откладываем решения по вопросам прав человека, а также договоренности, в которых заинтересована значительная часть болгарских и российских граждан, регулирующие наши взаимоотношения в сфере социального обеспечения и здравоохранения.

Членство Болгарии в ЕС, наверное, внесет известные коррективы в общий план взаимодействия обеих стран на общественном и гражданском уровне. Большие надежды возлагаются на Болгаро-российский общественный форум, призванный аккумулировать энергию и потребность в человеческом и профессиональном общении вне политической повестки дня. Инициирование и структурирование его деятельности, создание реальной двусторонней сети совместных проектов по целому периметру отношений явились бы реальными примерами публичной вовлеченности институтов, интеллигенции, академической и научной общественности, регионов и отдельных граждан, обусловив прочность и зрелость сотрудничества двух наших народов.

Одним из самых крупных достижений последних лет был заметный рост прямых контактов между регионами и профессиональными организациями – процесс, имеющий свое самостоятельное значение и логику развития. В отсутствие непосредственных связей между неправительственными секторами обеих стран, академическими, культурными и профессиональными кругами всегда будет сохраняться опасность чрезмерной институционализации и огосударствления наших отношений.

Каждый из нас следует своей собственной формуле успеха, и каждая из них способна стать моделью для подражания, будучи воспринята – в глобальном или во внутреннем плане – и переведена на общедоступный язык, привлекая «умы и сердца». В равной мере это относится и к нашим двусторонним отношениям. Каких бы «побед» мы ни добивались и какие бы «вершины» ни покоряли, в житейском плане заслуживают внимания лишь те достижения, которые ведут к сбалансированному росту благосостояния и безопасности двух наших народов. Остальное – исторические запятые.

Рецензии и отклики



Ф. Шаляпин в роли Ивана Грозного
в опере «Псковитянка»

“ В России никогда не было конкурентного рынка с равными возможностями для всех на основе договорного права. С эпохи Московии Ивана Грозного до нашего времени в России господствует патримониальная система, при которой царь (руководитель компартии, президент и пр.) всецело владеет всеми активами ”

Правда и ложь о структурной милитаризации

Стивен Роузфилд

192

Прагматический выбор

Мариус Валь, Фабрицио Тассинари

195

Ближневосточные головоломки

Александр Аксенёнок

202

Правда и ложь о структурной милитаризации

Стивен Роузфилд

Переход России к демократическому обществу свободного предпринимательства или к социальной демократии по типу Европейского союза не состоялся. К такому заключению пришли в 2004 году Всемирный банк (ВБ) и Международный валютный фонд (МВФ), которые на протяжении почти десятилетия кормили общественность ложными оценками. Теперь они признают, что власть в России сосредоточена в руках президента, а не народных представителей, российские же рынки с их относительно низкой конкуренцией и явным доминированием инсайдеров носят феодальный характер. Погоня за рентой, а точнее, получение рентных доходов с помощью «своих» людей в руководстве правит бал.

Однако ВБ и МВФ не объясняют причины этой неудачи, пытаясь отвлечь внимание от собственных упущений и недобросовестности. Виталий Шлыков предал огласке часть правды, которую они предпочитают замалчивать (В.В. Шлыков. «Назад в

будущее, или Экономические уроки холодной войны». «Россия в глобальной политике», № 2 (март – апрель) за 2006 г.). Российский исследователь утверждает, что, хотя администрация Ельцина и его зарубежные советники были хорошо осведомлены о решающем значении структурной милитаризации и военных мобилизационных запасов, они не воспользовались этим эффективнейшим инструментом.

Суть аргументов Шлыкова сводится к тому, что можно было осуществить переход, сняв с гражданских производственных мощностей бремя военной мобилизации (оборудование, зарезервированное на случай войны и простаивавшее) и переключив естественные резервные мощности ВПК на гражданское производство. Применение этой стратегии позволило бы директорам заводов получить средства для перефилирования и переоборудования производственных линий на изготовление потребительских това-

Стивен Роузфилд – профессор экономики в Университете Северной Каролины.

ров. В этом случае был шанс избежать депрессии и массовой безработицы, как это показал опыт демилитаризации в Америке после Второй мировой войны.

В теории Шлыкова нет логических изъянов, но для ее успешного претворения в жизнь требовалось выполнение двух условий. Во-первых, сохранить, хотя бы временно, такие механизмы, как Госснаб (чтобы обеспечить надлежащую мобилизацию сырья для нужд гражданской промышленности), и лишь затем постепенно приступить к аукционным продажам. Во-вторых, проявлять бдительность и не допускать разворовывания мобилизационных запасов внутри ВПК и гражданского сектора.

Понимая это, Шлыков с самого начала призывал принять строгие меры по предотвращению бегства капитала. Он развернул кампанию за структурную демилитаризацию еще в 1992 году, будучи в должности заместителя председателя Государственного комитета РСФСР/РФ по оборонным вопросам. Однако Егор Гайдар, фактически возглавлявший тогда правительство, отверг шлыковскую инициативу.

Такую реакцию со стороны властей можно объяснить несколькими причинами. Ряд деятелей хотели любой ценой и немедленно уничтожить все коммунистические учреждения, в том числе и Госснаб, не заботясь об оптимальной последовательности шагов. Например, Станислав Шата-

лин (видный советский экономист, академик. — **Ред.**) сказал в октябре 1991-го, что реальная продолжительность переходного периода — 500 дней или 500 лет — не имела значения. Главным было полное уничтожение коммунизма. Эту идею разделяли некоторые представители американских спецслужб.

Что же касается ВВ и МВФ, то, отвергая план Шлыкова, они руководствовались иными мотивами. Мол, администрация Ельцина должна открыть российскую экономику для торговли и капитала, поскольку интеграция в мировое хозяйство обеспечивает создание демократического рынка. Некоторые сторонники подобной тактики, возможно, были искренни в своих убеждениях, другие же преследовали тайные цели. Но какой бы ни была их мотивация, международные финансовые организации упорно не желали видеть связь между передачей мобилизационных запасов и полной занятостью населения. Более того, они потратили следующие 12 лет на отрицание роковых последствий своего заблуждения.

Открытие экономики вполне предсказуемо привело к расхищению и вывозу (преимущественно в Азию через японский порт Майдзуру) мобилизационных запасов России, а также полезных ископаемых. Производители товаров гражданского назначения не только лишились мощностей для производства, но и пострадали от катастрофического падения совокупно-

го спроса, которое усугублялось импортным замещением отечественных товаров. И все это в первую очередь благодаря тем самым людям, которые занимались разворовыванием военных мобилизационных запасов. Очень быстро российская система распределения богатства и доходов, еще совсем недавно считавшаяся одной из самых справедливых в мире, оказалась в ряду наихудших.

Губительные для России воровство и казнокрадство начались еще при Михаиле Горбачёве в 1987 году — до расхищения мобилизационных запасов и до того, как экономика стала открытой вследствие спонтанной приватизации и незаконного присвоения доходов директорским корпусом. Данные преступления совершались с неявного попустительства ключевых фигур в горбачёвском руководстве.

Предложение Шлыкова было оставлено без внимания именно потому, что и администрация Ельцина создавала основу своей власти с помощью методов времен Древней Руси: она раздавала ренту (выгодные инсайдерские контракты, активы и право использовать государственное имущество в личных целях) преданным ей людям, стремившимся получать регулярные доходы.

В России никогда не было конкурентного рынка с равными возможностями для всех на основе договорного права. С эпохи Московии Ивана Грозного (XVI в.) до нашего времени

в России господствует патримониальная система, при которой царь (руководитель компартии, президент и пр.) всецело владеет всеми активами. Последними управляют гонящиеся за рентой приближенные, которым позволено обогащаться в обмен на лояльность, верную службу и налоги. Такие рыночные режимы могут показаться неискушенному наблюдателю похожими на западные рынки, однако на поверку они обнаруживают ту порочность, которая ощущается русскими на интуитивном уровне. По сути, они направлены против равноправной конкуренции, несправедливы, рассчитаны на легкую и быструю наживу и предрасположены к смуте.

Программа Шлыкова была обречена, поскольку шла вразрез с культурными традициями Московии, предлагала переход к по-настоящему свободному предпринимательству. Мало кто из властей предрежащих был готов отказаться от привилегий ради создания режима, в котором государственная политика зависит от мнения народа, внутреннее производство обуславливается суверенитетом потребителя и всем предоставляются равные возможности. Технически план Шлыкова был осуществим. Но авторитарное военно-полицейское государство со свойственной ему структурной милитаризацией не может допустить, чтобы его государственные программы определялись народным суверенитетом (ис-

тинное значение демократии), а личное потребление — частными предпочтениями на основе конкуренции и правовых норм (суть свободного предпринимательства).

Как утверждает Шлыков, перенаправить гражданские мобилизационные мощности и вновь накопленные запасы мобилизационного сырья на восстановление внутреннего промышленного производства еще не поздно. Если приложить усилия надлежащим образом, они ударят по

практике предоставления ренты, умерят пыл охотников ее получать, снизят уровень неравенства. Это, в свою очередь, будет означать усиление демократического государства, построенного на свободе предпринимательства, и ослабление Московии. Если оценить программу Шлыкова с данной точки зрения, то речь пойдет о смелой попытке вырвать Россию из порочного круга смуты, которая изводит страну вот уже более четырехсот лет.

Прагматический выбор

Мариус Валь, Фабрицио Тассинари

В статьях Надежды Арбатовой и Тимофея Бордачёва, опубликованных в журнале «Россия в глобальной политике» (№ 1, январь — февраль 2006, «Россия — ЕС: проблема-2007» и «На пути к стратегическому союзу»), сформулированы три основных сценария, которые могут рассматриваться при анализе перспектив Со-

глашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и Европейским союзом (срок его действия истекает в 2007 году):

- продление действия СПС (согласно статье 106 СПС, оно «автоматически возобновляется из года в год»);
- обновление и/или дополнение текста СПС;

Мариус Валь и Фабрицио Тассинари — научные сотрудники Центра изучения европейской политики (Брюссель). Данный материал — переработанная версия публикации *A New Agreement between the EU and Russia: Why, What and When?* (Новое соглашение между ЕС и Россией: зачем, что и когда?). CEPS, Policy Brief No. 103, 2006.

● заключение нового соглашения или принятие нового документа (пакета документов), заменяющего СПС. Надежда Арбатова предлагает сосредоточиться на втором варианте, Тимофей Бордачёв предпочитает третий. Оба исходят из того, что развитие отношений уже дошло до уровня, выходящего далеко за рамки положений СПС, а для полноценного «стратегического партнерства» необходимо всестороннее юридически обязывающее соглашение.

Однако возможны и другие варианты. Во-первых, «денонсация» СПС без замены его каким-либо рамочным соглашением, будь то обновленное и дополненное СПС либо совершенно новое соглашение. Во-вторых, обновление, дополнение или новое соглашение — это, по сути, один и тот же вариант, поскольку любые существенные изменения СПС потребуют новых переговоров и новой ратификации, что Арбатова, собственно, и признаёт. Таким образом, остаются три альтернативы:

● отсутствие какого-либо соглашения, заменяющего СПС после истечения срока его действия;

● новое всестороннее соглашение (включая дополненное или обновленное СПС);

● продление действия СПС.

Автор этих строк склоняется в пользу третьего варианта, подразумевая, что с течением времени СПС будет дополнено рядом секторальных соглашений.

Отсутствие соглашения, заменяющего СПС

В отношениях с другими державами, к примеру с Соединенными Штатами и Японией, Европейский союз спокойно обходится без рамочного соглашения. Правда, в этих случаях отсутствие базового документа компенсируется приверженностью «общим ценностям» и глубокой экономической и социальной интеграцией. Ни того ни другого в отношениях ЕС — Россия пока нет. Поэтому данный сценарий имеет свои недостатки.

Во-первых, сегодня СПС обеспечивает торговые отношения сторон правовой базой, необходимой прежде всего потому, что Россия пока не является членом Всемирной торговой организации (ВТО). В любом случае не следует отказываться от существующей правовой базы, пока нет ничего иного, что бы могло ее заменить.

Во-вторых, в соответствии со статьей 106 соглашения для его денонсации требуется, чтобы одна из сторон, как минимум, за шесть месяцев до истечения срока его действия уведомила партнера о своих намерениях. При этом речь идет о сознательном негативном шаге, хотя и при отсутствии общего соглашения останется предусмотренная третьим сценарием возможность подготовки различных секторальных договоров.

Всестороннее соглашение

Наиболее вероятным сценарием в настоящее время представляется заклю-

чение между Европейским союзом и Россией нового всестороннего соглашения, которое заменит собой СПС (то есть наш вариант номер два).

Любое соглашение между Евросоюзом и Россией должно базироваться на учредительных договорах ЕС — Договоре, учреждающем Европейское сообщество, и Договоре о Европейском союзе. Два изначальных положения этих договоров — о торговых и тарифных соглашениях (статья 133 Договора, учреждающего Европейское сообщество) и о соглашениях об ассоциациях (статья 310 того же документа) — по-прежнему определяют доминирующие типы договоров Европейского союза с третьими странами. СПС относится к торговым и тарифным соглашениям (то есть базируется на статье 133).

Будущее СПС, безусловно, будет относиться к разряду «смешанных» (комплексных). Это такие договоренности между Евросоюзом и третьими странами, которые не только заключаются Сообществом (в лице Еврокомиссии), но и должны быть ратифицированы национальными парламентами всех 25 стран-членов.

Комплексные соглашения с третьими странами все чаще заключаются как соглашения об ассоциации. Это объясняется тем, что при таком формате их действие не ограничивается какой-либо определенной сферой и они принимаются только в случае их единодушного утверждения в Совете ЕС. Для заключения соглашений об

ассоциациях требуется обязательное согласие Европейского парламента, так же как и для заключения соглашений, создающих «особые институциональные рамки путем организации процедур сотрудничества» и/или отражающихся на бюджете Сообщества.

В том случае, если Европейский союз и Россия приступят к работе над соглашением об ассоциации, которое надлежит заключить между Сообществом, Союзом и государствами-членами, это станет, возможно, самым первым и наиболее амбициозным примером в истории Евросоюза, при котором будут задействованы все «три опоры» ЕС как основополагающие направления его политики (имеется в виду Экономический и валютный союз (ЭВС); Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ); сотрудничество в области правосудия и внутренних дел (СПВД). — **Ред.**). Очевидно, что переговоры о подобном новом «межопорном» соглашении необходимо вести и с Комиссией (что является нормальной практикой для смешанных соглашений), и с руководством Европейского союза (которое заключает от лица Союза соглашения, касающиеся ОВПБ и СПВД). Однако после завершения переговоров соглашение потребует единогласного утверждения Советом Евросоюза, а также согласия и Европейского парламента, и национальных парламентам 25 (или более к тому времени) государств-членов.

Для того чтобы новое соглашение вступило в силу одновременно с истечением срока действия СПС, переговорный процесс следовало начинать несколько лет назад. Подготовка к заключению нынешнего соглашения заняла почти шесть лет, а на переговоры двух сторон о юридически необязательной «дорожной карте» по четырем общим пространствам ушло примерно два года.

Будущее нового соглашения во многом зависит от решения одного из важнейших вопросов, стоящих перед ЕС, — от судьбы Конституционного договора. Он трансформирует правовые основы, на которых базируются соглашения Европейского союза с третьими странами. Другой существеннейший фактор — форма, которую в конечном счете примет вырабатываемая в настоящее время энергетическая политика Евросоюза как сфера, имеющая фундаментальное значение для отношений ЕС с Российской Федерацией.

Что касается России, то в настоящее время ее цель — вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО), вероятно, в 2007 году.

Положения нового всестороннего соглашения, относящиеся к торговле и экономическим вопросам, должны будут учитывать точные условия членства нашей страны в ВТО. Это может превратиться в проблему, если график вступления России в ВТО вновь будет нарушен, как это постоянно случалось

на протяжении всех десяти лет ведения переговоров.

В декабре 2007 года в России состоятся парламентские выборы, а в марте 2008-го — президентские. Результаты и тех и других имеют огромную важность, поскольку новое соглашение должно зиждиться на «общих ценностях».

Продление СПС и секторальные соглашения

Часто указывается на то, что геополитические организмы, подписавшие Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, коренным образом отличаются от нынешних Европейского союза и России. Десять лет назад это были: с одной стороны, менее зрелый и «смотрящий внутрь себя» (не стремящийся к расширению), состоящий из 12 государств-членов союз, а с другой — переживающая глубокие преобразования страна Бориса Ельцина. Считается, что СПС больше не соответствует ни нынешним реалиям в Евросоюзе и России, ни их двусторонним отношениям, которые в последние годы были и вправду сложными. Но СПС никогда не создавало ни проблем, ни препятствий для развития отношений. Тот факт, что повседневная практика партнерства уже давно вышла далеко за рамки СПС, доказывает, что пересмотр соглашения — это совсем не то, в чем срочно нуждаются обе стороны.

СПС уже доказало, что является хорошим и гибким инструментом при-

способления к развивающимся отношениям между ЕС и Россией в не предусмотренных соглашением сферах (например, к различным политическим диалогам по вопросам внешней и оборонной политики, безопасности, сотрудничества в области правосудия и внутренних дел). В том числе и путем заключения более узких секторальных соглашений. Значительные изменения институциональной базы – при преобразовании

существляемому в настоящее время вне рамок СПС, можно поначалу совместить автоматическую пролонгацию последнего с заключением серии юридически обязывающих секторальных соглашений, продолжая практику, сложившуюся во взаимоотношениях ЕС и России в последние годы. Помимо соглашения о свободной торговле, которое должно последовать после вступления России в ВТО (означая, что «торговые»

**Соглашения, предусмотренные «дорожными картами»
по общим пространствам**

Общее экономическое пространство

Вопросы, относящиеся к инвестициям

Ветеринария

Рыболовство

Сотрудничество в области создания спутниковой навигационной системы *GALILEO/GLONASS*

Торговля ядерными материалами

Свобода, безопасность и правосудие

Облегчение визового режима

Возврат нелегальных мигрантов

Правовая взаимопомощь

Соглашение об оперативном взаимодействии России и *Europol* (европейская полиция)

Соглашение между Россией и *Eurojust* (учреждение ЕС по координации национальных систем правосудия)

Сотрудничество судебных органов в гражданско-правовой сфере

Внешняя безопасность

Рамочное соглашение по правовым и финансовым аспектам кризисного менеджмента

Защита информации

Постоянного совета сотрудничества в постоянно действующий совет партнерства – тоже были реализованы в рамках СПС.

Чтобы придать правовой статус двустороннему сотрудничеству, осу-

положения СПС замещаются правилами ВТО), и соглашения в области энергетики, список возможных объектов таких секторальных соглашений можно экстраполировать из «дорожных карт» по общим про-

странствам, как показано в таблице (см. с. 199).

Концентрация внимания на секторальных соглашениях могла бы обеспечить непрерывность прогресса в отношениях и создать предпосылки для того, чтобы обязательства стали более глубокими, более вразумительными или более обязывающими.

По мере того как секторальные переговоры будут превращаться в устоявшуюся практику, начнут выявляться конкретные взаимосвязи между различными объектами соглашений и то, как они дополняют друг друга. Речь, в частности, идет о взаимоподдержке. Коль скоро секторальное сотрудничество будет охватывать все более разнообразный набор секторов, обе стороны смогут обнаружить пользу корреляции с виду не связанных между собой объектов.

Например, всего через несколько месяцев после того, как переговоры между Европейским союзом и Россией о вступлении последней в ВТО завершились в мае 2004 года достижением договоренностей о тарифах, антидемпинговых мерах и, самое важное, обязательством России постепенно поднять внутренние цены на энергию, Россия неожиданно ратифицировала многострадальный Киотский протокол, что было необходимо для его вступления в силу. Связь между этими двумя событиями очевидна, в том числе и в свете включения как торговых, так и экологических вопросов в «дорожную

карту» по Общему европейскому экономическому пространству.

Подобная практика может оказаться эффективной при преодолении типовых ситуаций, нередко возникающих в ходе переговоров. В то же время она способна закрепить утилитарный подход, при котором выбор объектов соглашений осуществляется исходя из их связи с близкими (или не так близкими) секторами.

Действовать без спешки

Евросоюзу и России необходимы упорядоченные отношения, поскольку обе стороны становятся все более связанными друг с другом соседями и являются сегодня двумя единственными крупными европейскими акторами, которые стремятся играть активную роль и на глобальной арене. Их связывает множество общих интересов и забот. ЕС хочет, чтобы его сосед был дружественным и надежным партнером; Россия хочет утвердить свое присутствие и свою идентичность в современной Европе и при этом не быть связанной массой законодательных и нормативных правил Европейского союза.

Модель нового всестороннего соглашения, охватывающего все сектора взаимных интересов в юридически обязывающем формате и ратифицированного парламентами всех государств — членов Евросоюза, плохо приспособлена к потребностям взаимоотношений ЕС и России. Всесторонний договор подходит

к тем случаям, когда государство-партнер желает вступить в Европейский союз, — ведь в этом случае весь массив законодательства Евросоюза является взаимоприемлемой базой. Однако для России (как, впрочем, и для Соединенных Штатов) такая форма соглашения носит чересчур жесткий характер, учитывая, что процесс всеобъемлющих переговоров по всем аспектам экономики, политики и безопасности требует достижения договоренностей по многим вопросам одновременно. Необходимая ратификация со стороны ЕС — процедура не только громоздкая, но и, как показывает опыт, сопряжена с весьма значительным риском того, что парламент единственного государства-члена приведет к краху все усилия в самом конце многотрудного процесса.

В краткосрочной и среднесрочной перспективе акцент скорее следует делать на сохранении существующего СПС и на переговорах о прагматичных, конкретных секторальных соглашениях. Очевидно, что ни Европейскому союзу, ни России не следует торопиться с заключением нового соглашения, поскольку с 1 декабря 2007 года предусматривается автоматическое продление действия существующего документа и, следовательно, нет угрозы возникновения правового вакуума.

Разрыв в ценностях — это еще один аргумент в пользу сохранения

нынешнего порядка. Любой новый юридически обязывающий документ должен будет серьезно пересмотреть содержание того, что обе стороны настойчиво именуют «общими ценностями». За последние годы такие вопросы, как защита прав человека, верховенство закона, свобода СМИ и прозрачность экономического управления, общими не являлись — на самом деле они всё больше разобщали и неизбежным образом затрудняли двусторонний диалог.

Наконец, нельзя сбрасывать со счетов несколько «известных неизвестных». Помимо будущего Конституционного договора ЕС, вступления России в ВТО и президентских выборов в РФ 2008 года, в настоящий момент идут важные дискуссии по проблемам энергетики, — в том числе о том, ратифицирует ли Россия Энергетическую хартию. Существуют и другие крайне щекотливые вопросы, связанные с «замороженными» конфликтами, в частности с конфликтом в Приднестровье.

Иными словами, прежде чем начинать заниматься так называемой «проблемой-2007», может быть, более разумней было бы подождать ответов на вопросы 2008 и, возможно, 2009 годов.

Сегодня же стоит разобраться не в том, когда следует начинать переговоры о новом всестороннем соглашении, а скорее в том, надо ли приступать к ним вообще.

БЛИЖНЕВОСТОЧНЫЕ ГОЛОВЛОМКИ

Александр Аксенёнок

Примаков Е.М. Конфиденциально: Ближний Восток на сцене и за кулисами (вторая половина XX – начало XXI века). М.: ИИК «Российская газета», 2006. – 384 с.: ил.

Писать о Ближнем Востоке с его поразительным многообразием, многовековой историей и внутренними противоборствами, которые усугубляются столкновениями интересов внешних сил, необычайно трудно для любого серьезного исследователя. Поэтому выход в свет книги Евгения Максимовича Примакова стал крупным событием не только для экспортного сообщества.

В своей работе автор, давно имеющий мировую известность, предстает в гармоничном единении всех своих «ипостасей». К читательской аудитории он обращается и как политический деятель и дипломат, оказывавший непосредственное влияние на происходившее, и как взыскательный ученый, критически анализирующий с позиции своего полувекового опыта судьбоносные для региона, а порой и

для всего мира события. Наконец, Примаков – и тонкий журналист, который живо рисует портреты главных действующих лиц далекого и не столь уж далекого прошлого.

В книге охвачены основные вехи истории постколониального арабского мира – от череды военных переворотов 1950–1960-х годов, организованных националистически настроенным офицерством, до появления таких феноменов, как «политизированный ислам» и использование терроризма под исламскими лозунгами в качестве средства достижения политических целей, после того как идеология арабского национализма себя исчерпала. При этом внутренняя эволюция революционно-националистических режимов в разных частях арабского мира показана в тесной взаимосвязи друг с другом и на общем фоне арабо-израильского конфликта, ставшего полем соперничества между Соединенными Штатами и Советским Союзом.

Кровопрлитная война в Ираке, угроза повторения не менее жестоких межконфессиональных столкновений

А.Г. Аксенёнок – к. ю. н., Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ, арабист, многие годы проработавший на Ближнем Востоке.

в Ливане, хроническая неурегулированность арабо-израильского конфликта, проблема распространения ядерного оружия на Ближневосточный регион и многое другое — все это туго сплетается в один узел. Поистине достойно сожаления, что в отчаянных попытках найти выход из иракского тупика премьер-министр Великобритании Тони Блэр и часть американского истеблишмента только сейчас начинают говорить о взаимосвязанности всех нынешних проблем, касающихся Ближнего Востока.

Ключевые моменты в ближневосточной эпопее пяти последних десятилетий спроецированы автором на сегодняшний день. В книге достаточно материала для раздумий над тем, что в реальности представляет собой столь важный для мировой политики и экономики регион, как должны действовать внешние игроки, дабы не допустить перерастания целого ряда локальных кризисов на Ближнем Востоке в один крупный межцивилизационный конфликт с труднопредсказуемыми глобальными последствиями.

О природе арабского национализма написано множество книг и статей, но до сих пор своеобразные черты этого уникального явления Третьего мира остаются предметом академических дискуссий или политизированных трактовок на потребу дня. Серьезным предупреждением звучат слова Примакова о том, что в 1950–1960-х новые арабские руководители пришли к власти не с помо-

щью Москвы, а в результате «полного провала» многолетней политики Великобритании и Франции, осуществляемой непосредственно или через продажных коррумпированных лиц из арабской среды.

В конце прошлого столетия на политической сцене региона началась смена поколений, появляются новые лица. Этот процесс, сам по себе тяжелый для стран, где отсутствуют либо слабы демократические институты, протекает на Ближнем Востоке в условиях сильного внешнего нажима. Возникает своего рода парадокс. Проводимая администрацией Белого дома политика форсированной демократизации «большого Ближнего Востока» (напоминающая экспорт революций Коммунистическим интернационалом) компрометирует представителей даже тех новых прозападных политических сил, на которые хотели бы сделать ставку сами американцы. Тем самым создается благоприятная почва для воздействия на «арабскую улицу» радикальных исламистов.

В западной политологии получила распространение теория, согласно которой отношения арабских режимов с великими державами строилась по типу «патрон — клиент». На деле это было далеко не так. Автор хорошо подметил «зигзагообразное развитие отношений новых арабских руководителей с США и их неоднозначное сотрудничество с СССР». Придя к власти в Египте, Гамаль Абдель Насер отнюдь не стремился в объятия Со-

ветского Союза и поначалу даже рассчитывал на получение американской помощи. Только высокомерие самой политики Вашингтона в отношении Египта оттолкнуло Каир и вынудило его обратить свои взоры на Москву.

В то же время все арабские руководители того периода, за исключением южнойеменских поборников «научного социализма», последовательно противостояли попыткам Советского Союза оказывать идеологическое влияние на их внутреннюю политику. Притеснения, а временами репрессии, которым подвергались местные компартии, являлись постоянным раздражающим фактором в отношениях Советского Союза с Египтом, Сирией, Ираком, Суданом. Примакову, пожалуй, нагляднее, чем кому-либо до сих пор, удалось показать такие теневые стороны российско-арабских отношений, как неподконтрольность арабских «клиентов» своим «патронам». Описанные им эпизоды внешнеполитических и военных акций Египта, Сирии, Ирака и Израиля, предпринятых без ведома СССР или США, ранее были известны лишь узкому кругу экспертов. Все это напоминает сегодняшним политикам о важности учета национальных особенностей, психологии лидеров, с которыми приходится иметь дело, и учит принимать реалии такими, как они есть.

Одна из бесспорных сильных сторон этого труда, в котором удачно сочетаются научная аналитика и мемуа-

ристика, состоит в том, что в лицах, характерах и в политической эволюции он представляет целую плеяду арабских руководителей. Многие из них, в частности египетские лидеры Гамаль Абдель Насер и Анвар Садат, президент Сирии Хафез Асад, президент Алжира Ахмед Бен Белла, руководитель Йемена Али Абдалла Салех, превратились из бывших офицеров в государственных деятелей международного масштаба. Даже арабского «антигероя» Саддама Хусейна можно отнести к числу незаурядных личностей, что также показано автором, многократно встречавшимся с бывшим иракским диктатором.

Египетских и сирийских революционных националистов поры глобальной конфронтации объединяло отторжение как либеральной западной демократии, так и коммунистической модели развития. У Запада и Востока они брали лишь то, что не нарушало традиционных устоев и укладывалось в рамки арабского менталитета. Сам же этот менталитет в силу исторических особенностей национального становления значительно разнится от страны к стране. Как сказала автору этих строк одна египетская журналистка, египтяне — это итальянцы Арабского Востока, иракцы — прусаки, а сирийцы имеют черты и тех и других.

Вторжение Соединенных Штатов в Ирак серьезно травмировало национальные чувства всех арабов. Продолжение оккупации (именно так

американская акция воспринимается в арабском сознании) будет и впредь оставаться той почвой, на которой множатся ряды симпатизирующих «Аль-Каиде».

В соответствующих разделах книги прослеживаются сложные перипетии отношений двух главных соперников в борьбе за влияние в регионе. Автор, знающий события изнутри, убедительно показывает, что при всех видимых различиях в подходах обе стороны никогда не переступали «красных линий», за которыми прямое столкновение становилось неизбежным. Так было и во время шестидневной арабо-израильской войны 1967 года, и в ходе более длительного вооруженного конфликта в октябре 1973-го, когда интересы намечавшейся разрядки взяли верх над узко-региональными амбициями.

Дипломатия Генри Киссинджера тогда явно переигрывала советскую — не без помощи, конечно, Садата, вступившего еще до начала войны на путь закулисных договоренностей с командой госсекретаря США. Основной идеей Киссинджера — и это доказательно раскрыто Примаковым — было дать возможность египетскому лидеру за счет частичного успеха (форсирование Суэцкого канала) смыть позор поражения Египта в 1967 году, как-то спасти лицо и уже в качестве «национального героя» пойти на сепаратный мир с Израилем. Следует отметить, что советское руководство знало о такого рода

планах, хотя и не могло сорвать их из-за двуличного поведения Садата.

В дни октябрьской войны 1973 года мне, в то время завсектором Египта в отделе Ближнего Востока МИД СССР, довелось переводить многочасовые беседы тогдашнего председателя Совета министров СССР Алексея Косыгина с Анваром Садатом в Каире. Советский руководитель настойчиво интересовался, почему египетские войска, успешно форсировав Суэцкий канал, прекратили наступление в направлении перевалов на Синае. Ответы Садата звучали довольно путано, что не осталось незамеченным с нашей стороны. Он ссылался то на необходимость продвинуть средства ПВО, чтобы прикрыть наступающие войска «воздушным зонтиком», то на ожидание прибытия танковых бригад из Алжира или на нужду в боеприпасах. Когда же Косыгин информировал президента о данных советской военной разведки, зафиксировавшей движение израильских танков в обход египетской армии через «крокодилы озера», Садат назвал этот маневр «самоубийственной операцией». Уже через несколько дней он, как пишет Примаков, умолял Москву сделать все, чтобы «спасти его и египетскую столицу, которую окружают израильские танки».

С течением времени характер арабо-израильского конфликта существенно изменился. От межгосударственных фронтальных столкновений он перешел в качественно иную фазу

— палестино-израильское противостояние. Теперь Израилю приходится иметь дело не с регулярными армиями, а с негосударственными вооруженными формированиями — палестинскими и ливанскими. Как показали июньские события 2006-го, Израиль не готов к такого рода войне, тем более на два фронта.

Изменился и внешний фон конфликта. Основные международные игроки — США, Россия, Евросоюз, ООН — образовали «ближневосточный квартет» и, казалось бы, действуют в одном русле. Однако это не приближает мир и стабильность в регионе. Автор справедливо отмечает, что, «к сожалению, мимо возможностей урегулирования проходили, главным образом, участники конфликта — сначала в большей степени арабы, потом Израиль».

При том, что реакция Тель-Авива на акты террора зачастую оказывается чрезмерной, а самому ему недостает готовности и, я бы сказал, смелости идти на справедливые компромиссы, нельзя не видеть, что в Израиле, как и в палестинском движении во времена Ясира Арафата, произошла значительная эволюция во взглядах на перспективы сосуществования с соседями. Большинство израильских политиков, за исключением крайне правых деятелей и религиозных фанатиков, медленно и болезненно, но пришли к признанию права палестинцев на самоопределение в рамках независимого государства.

Это позволило Биллу Клинтону выдвинуть в свое время мирный план, содержавший реалистичную платформу для исторического компромисса по палестинскому вопросу. Большинство специалистов-ближневосточников, в том числе сам Евгений Максимович, признают, что несговорчивость Ясира Арафата была ошибкой. Возобновившийся затем порочный круг насилия, ударов и контрударов, неподконтрольный ни одной из сторон, привел к укрупнению в Палестине экстремистского крыла — движения ХАМАС.

Примаков не раз высказывал идею «навязанного урегулирования». Может быть, это и есть тот единственный путь, по которому следует идти, если стороны конфликта не способны договориться, а усилия международных посредников не приносят желаемых результатов. Правда, здесь есть одно «но». Среди самих посредников нет должной степени единства в подходах к тактике действий. Соединенные Штаты с завидным упорством накладывают в Совете Безопасности ООН вето на проекты резолюций, осуждающих действия Израиля в Ливане. Россия же проводит свою особую линию в отношении палестинского движения ХАМАС в надежде склонить его к конструктивным шагам.

Как бы то ни было, похоже, что после окончания холодной войны разбалансированность ближневосточной политики ее главных действующих лиц по-прежнему дает себя знать.

Алфавитный указатель статей, опубликованных в 2006 году

- Аксенёнок А.* Самоопределение: между правом и политикой // т. 4, № 5
- Арбатова А., Белова М.* Единство и борьба сырьевых противоположностей // т. 4, № 1
- Арбатова Н.* «Проблема-2007»: что дальше? // т. 4, № 1
- Арон Л.* США и Россия: отношения сквозь призму идеологий // т. 4, № 3
- Бжезинский З.* Последний суверен на распутье // т. 4, № 1
- Блэкуилл Р.* Эволюция успеха // т. 4, № 3
- Бордачев Т.* На пути к стратегическому союзу // т. 4, № 1
- Борох О., Ломанов А.* Лекарство от сомнений // т. 4, № 4
- Браун Г.* Что значит быть британцем // т. 4, № 5
- Будущее Азии и политика России* // т. 4, № 2
- Василев И.* Обходя исторические запяты // т. 4, № 6
- Варгас Льюса А.* Популизм возвращается? // т. 4, № 2
- Ватанабэ К., Лайн Р., Тэлботт С.* Проблемы становления или сдвиг парадигмы? // т. 4, № 5
- Вельяминов Г.* Россия и глобализация // т. 4, № 3
- Гартике Э.* Экономическая свобода и международный мир // т. 4, № 3
- Гати Ч.* Венгерское восстание: было ли поражение неизбежным // т. 4, № 4
- Гомар Т.* Парадокс непостоянства // т. 4, № 3
- Григорьев Л., Салихов М.* Вирази переходного периода // т. 4, № 6
- Губайдуллин А., Кампанер Н.* Газ в Европе: есть ли альтернатива? // т. 4, № 1
- Даалдер А., Голдгайер Дж.* Глобальная НАТО // т. 4, № 5
- Давыдов В.* Ветер перемен в Латинской Америке // т. 4, № 6
- Деминцева Е.* Иммигрантские сообщества: опыт Франции // т. 4, № 5
- Демуриш М.* Конфликт цивилизаций: исчезновение или возрождение России? // т. 4, № 5
- Дубинин Ю.* Битва за Черноморский флот // т. 4, № 1
- Ергин Д.* Гарантировать энергетическую безопасность // т. 4, № 1
- Зажигаев Б.* Русская диаспора в независимой Украине // т. 4, № 4
- Заико Л.* От желаемого к действительному // т. 4, № 1
- Зорькин В.* Спецслужбы, полиция и права человека // т. 4, № 6
- Иванов В.* Приватизация глазами россиян // т. 4, № 6
- Иванов С.* Трудовая миграция: факторы и альтернативы // т. 4, № 3
- Ильвес Т. Х.* «Плеяды» присоединяются к «звездам» // т. 4, № 6
- Иноземцев В.* Европейский «центр» и его «окраины» // т. 4, № 5
- Кайзер К.* Уроки Европы и примирение в Азии // т. 4, № 4
- Кандель П.* Косово: точка или многоточие? // т. 4, № 1
- Карозерс Т.* Противодействие распространению демократии // т. 4, № 2
- Климов А.* Партии всех стран, объединяйтесь! // т. 4, № 4
- Кононенко В.* Создать образ России? // т. 4, № 2
- Косачев К.* Диктат некомпетентности // т. 4, № 1

- Коэн А. Снизить зависимость от ближневосточной нефти // т. 4, № 3
Кукьер К. Н. Кто будет контролировать Интернет // т. 4, № 1
Курт Н. Дальневосточный треугольник // т. 4, № 4
Кэпстин И. Кампания за корпоративную этику // т. 4, № 2
Лавров С. Подъем Азии и восточный вектор внешней политики России // т. 4, № 2
Ларионова М. «Большая восьмерка»: табель успеваемости // т. 4, № 6
Ларраби С. Опасности и возможности в Восточной Европе // т. 4, № 6
Легволд Р. Между партнерством и разладом // т. 4, № 5
Луков В. Россия в «Большой восьмерке»: из гостей – в председатели // т. 4, № 3
Малашенко А. Каким нам видится ислам // т. 4, № 5
Маркедонов С. Земля и воля // т. 4, № 1
Массарат М. Цены на нефть и демократия // т. 4, № 1
Мауджери Л. Двукратное «ура» дорогостоящей нефти // т. 4, № 3
Медведев Р. История как средство самоидентификации // т. 4, № 4
Мид У. Р. Божья страна? // т. 4, № 5
Милов В. Поймать журавля в темной комнате // т. 4, № 6
Мировая энергетика: взгляд на десять лет вперед // т. 4, № 6
Мирский Г. Возврат в Средневековье? // т. 4, № 5
Монтанер К. А. Куба Фиделя Кастро: последняя глава // т. 4, № 5
Мохан С. Р. Индия и политическое равновесие // т. 4, № 4
Мошес А. Украина: и все-таки она движется! // т. 4, № 2
Мюллер Х. «Ядерный апартеид» и ядерное разоружение // т. 4, № 5
Най-младший Дж. Лидерство в преобразованиях и национальная стратегия США // т. 4, № 4
Обстановка в Ираке: перспективы развития. Ситуационный анализ, проведенный под руководством академика Евгения Примакова. // т. 4, № 3
Овчинский В. Мафия XXI века: сделано в Китае // т. 4, № 4
Овчинский В. Новый мировой беспорядок и его армии // т. 4, № 2
Олмонд М. Если бы коммунизм не рухнул... // т. 4, № 2
Ослунд А. Парадокс евразийского роста // т. 4, № 6
Палмизано С. Глобально интегрированное предприятие // т. 4, № 3
Памук О. Публичный дневник Андре Жида: личное прочтение // т. 4, № 2
Печатнов В. Возвращение в Фултон // т. 4, № 2
Пикфорд Э. Уран, торий и режим нераспространения // т. 4, № 4
Пилько А. Как НАТО не стала глобальной // т. 4, № 5
Пиньера Х. К богатству – через собственность // т. 4, № 1
Поршаков С. Корпоративное управление в России и странах ЕС: пути совершенствования // т. 4, № 1
Ратцингер Й., Кардинал О разуме и вере // т. 4, № 5
Романова Т. Россия и ЕС: диалог на разных языках // т. 4, № 6
Рубинский Ю. Культура гражданского противостояния // т. 4, № 2
Рыклина Л. «Быть индийцем – это большое преимущество» // т. 4, № 4
Санаи М. Внешняя политика Ирана: между историей и религией // т. 4, № 1

- Сапир Ж.* Энергобезопасность как всеобщее благо // т. 4, № 6
Сафранчук И. Аудит российской внешней политики // т. 4, № 6
Сафранчук И. Сохранится ли запрет на ядерные испытания? // т. 4, № 3
Сахаров А. «Всякое мессианство должно быть исключено» // т.4, №2
Сергеев Е. Небывалая сенсация // т. 4, № 2
Сондерс Р. «Новые» русские в Латвии // т. 4, № 4
Сухов И. «Зона КТО» и ее окрестности // т. 4, № 1
Сухов И. Призрак Косово на Кавказе // т. 4, № 2
Тиммерманн Х. Особый случай Белоруссии // т. 4, № 2
Толитов Ф. Стратегическая дилемма Центральной Азии // т. 4, № 4
Тузмухамедов Б. Упреждение силой: «Каролина» и современность // т. 4, № 2
Фейгин В. Закат «бездомных грандов»? // т. 4, № 5
Хаас Р. Новый Ближний Восток // т. 4, № 6
Шелов-Коведяев Ф. Россия как локомотив мирового развития // т. 4, № 3
Шлыков В. Назад в будущее, или Экономические уроки холодной войны // т. 4, № 2
Энкарнасьон О. Революция компромиссов // т. 4, № 3
Эпштейн А. После «Дорожной карты» // т. 4, № 3
Юнусов А. Азербайджан между Америкой и Ираном // т. 4, № 3
Юргенс И. После «стальной» битвы // т. 4, № 4
Янов А. Сколько на Земле цивилизаций? // т. 4, № 5

Рецензии и отклики

- Аксенёнок А.* Ближневосточные головоломки (*Примаков Е.М.*, Конфиденциально: Ближний Восток на сцене и за кулисами)// т. 4, № 6
Валь М., Тассинари Ф. Прагматический выбор // т. 4, № 6
Иноземцев В. Неопределенность будущего (*Наим М.*, Похищение глобальной экономики) // т. 4, № 1
Караганов С. Национализм против демократии (*Агаев Р., Али-Заде З.* «Азербайджан. Конец второй республики (1988–1993)» // т. 4, № 4
Кузяков А. Европа как осознанная необходимость (*Чубарьян А.* «Российский европеизм») // т. 4, № 4
Максимов И. Форум личностей (*Луков В.* «Группа восьми») // т. 4, №1
Обичкина Е. Тяжкая юность капитализма (*Кожокин Е.* «История бедного капитализма») // т. 4, № 5
Роузфилд С. Правда и ложь о структурной милитаризации // т. 4, № 6
Сухов И. Магия слов (*Шнирельман В.* «Быть аланами: интеллектуалы и политика на Северном Кавказе в XX веке») // т. 4, № 4
Федюкин И. «Великая страна или великая держава?» (*Тренин Д.* Интеграция и идентичность: Россия как “новый Запад”) // т. 4, № 5
Черняев А. Эпопея перелома (*Шейнис В.* «Взлет и падение парламента») // т. 4, № 1
Швейцер В. Европейские наследники «призрака коммунизма» («Европейские левые на рубеже тысячелетий») // т. 4, № 4

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**
(в личном качестве) министр иностранных дел Швеции
- 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
- КАЙЗЕР Карл** профессор, приглашенный исследователь, Гарвардский университет
- КОЖОКИН**
Михаил Михайлович к. и. н., заместитель президента — председателя правления ЗАО «Внешторгбанк. Розничные услуги»
- КОКОШИН**
Андрей Афанасьевич академик 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
ЛУКЬЯНОВ 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	член-корреспондент РАН, 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
ВИШНЕВСКИЙ Анатолий Григорьевич	д. э. н., директор Центра демографии и экологии человека ИНХП РАН
ГРИГОРЬЕВ Леонид Маркович	к. э. н., ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН, президент Института энергетики и финансов
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 <i>ИТА</i> , член совета директоров ОАО «Аэрофлот»

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		<input type="text"/> индекс издания									
ПВ	место	литер	на газету журнал								
Россия в глобальной политике (наименование издания)		Стоимость подписки _____ руб. _____ коп. _____ руб. _____ коп.		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)										

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.: (495) 681-9137, 681-9763
Факс: (495) 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 подписи: 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**

«Фонд исследований мировой политики»

(наименование получателя платежа)

ИНН 7706617302

(ИНН получателя платежа)

№ _____ № р/с 40703810700410000002

(номер счета получателя платежа)

в ОАО «ИНВЕСТСБЕРБАНК», г. Москва

(наименование банка и банковские реквизиты)

к/с 30101810000000000311

БИК 044525311

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**

«Фонд исследований мировой политики»

(наименование получателя платежа)

ИНН 7706617302

(ИНН получателя платежа)

№ _____ № р/с 40703810700410000002

(номер счета получателя платежа)

в ОАО «ИНВЕСТСБЕРБАНК», г. Москва

(наименование банка и банковские реквизиты)

к/с 30101810000000000311

БИК 044525311

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)