

Московский государственный институт
международных отношений (Университет) МИД России

Российская ассоциация международных исследований



РАМИ
*mundum
cognoscendo*

V

материалы

КОНВЕНТА

Российской ассоциации международных исследований

МИРОВАЯ ПОЛИТИКА: ВЗГЛЯД ИЗ БУДУЩЕГО

Том 2 Сравнительная мировая политика

Том 10 Госрегулирование международного движения
капитала и рабочей силы в настоящем и будущем

Том 23 От «баланса сил» к гармонизации национальных
интересов как концептуальной основе международных
отношений и устойчивого мирового развития



Москва, 2009



РАМИ

*mundum
cognoscendo*



**Московский государственный институт международных отношений
(Университет) МИД России**

Российская ассоциация международных исследований

Мировая политика: взгляд из будущего

Материалы V Конвента РАМИ

Под общей редакцией ректора МГИМО (У) МИД России,
академика РАН А. В. Торкунова

Москва
МГИМО — Университет
2009

Московский государственный институт международных отношений
(Университет) МИД России

Российская ассоциация международных исследований

Том 2

Сравнительная мировая политика

Том 10

**Госрегулирование международного
движения капитала и рабочей силы
в настоящем и будущем**

Том 23

**От «баланса сил» к гармонизации
национальных интересов как
концептуальной основе международных
отношений и устойчивого мирового развития**

Редакторы тома:

Ильин М. В., Булатов А. С., Денисенко В. С.

Тексты публикуются в авторской редакции.
Мнения авторов могут не совпадать с мнением редколлегии.

Москва
МГИМО — Университет
2009

В сборнике представлены доклады, сделанные на секциях «Сравнительная мировая политика», «Госрегулирование международного движения капитала и рабочей силы в настоящем и будущем», «От „баланса сил“ к гармонизации национальных интересов как концептуальной основе международных отношений и устойчивого мирового развития», проведенные в рамках V Конвента РАМИ «Мировая политика: взгляд из будущего», который прошел МГИМО (У) МИД России в сентябре 2008 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
----------------	---

ГЛАВА I

Секция 2. СРАВНИТЕЛЬНАЯ МИРОВАЯ ПОЛИТИКА

И. Ю. Окунев

Центростремительные и центробежные силы в структуре политической карты мира	9
---	---

И. Н. Тарасов

Причины и следствия политико-экономической асимметрии в российско-европейских отношениях (на примере цве)	19
---	----

Г. В. Сачко

Евразия в мировой политике ретроспективный и перспективный дискурсы	31
---	----

А. В. Коробков

Миграционная политика США: уроки для России	43
---	----

В. И. Мукомель

Российское восприятие миграционного опыта США в контексте споров о будущем	61
--	----

ГЛАВА II

Секция 10. ГОСРЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ДВИЖЕНИЯ КАПИТАЛА И РАБОЧЕЙ СИЛЫ В НАСТОЯЩЕМ И БУДУЩЕМ

А. С. Булатов

Госрегулирование вывоза капитала из России в настоящем и будущем	73
--	----

А. В. Кузнецов

Государственное регулирование разных типов российских ТНК	79
---	----

В. Н. Ткачев

Контуры будущей мировой финансовой архитектуры.....	91
---	----

О. В. Хмыз

Регулирование деятельности хеджевых фондов в мире	109
---	-----

С. В. Бацунова

Положение офшорных финансовых центров в мировой экономике	117
---	-----

ГЛАВА III

Секция 23. ОТ «БАЛАНСА СИЛ» К ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ КАК КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И УСТОЙЧИВОГО МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

Е. Ф. Черненко

Внешнеэкономическая политика России в свете обеспечения национальной безопасности ...	133
---	-----

А. Ю. Борзова

Эволюция концепции национальной безопасности в странах южноамериканского сообщества наций	145
---	-----

С. А. Бокерия

Дальнейшее развитие Европейского Союза в сфере принятия Лиссабонского договора 153

А. А. Мардашев

Диалог цивилизаций как инструмент гармонизации интересов в контексте отношений Европейского Союза и Китайской Народной Республики 159

С. И. Мисакян

Chinese — Iranian Cooperation 167

Е. М. Савичева

Ливанский трек в Ближневосточном урегулировании 173

Об авторах 181

Введение

Что нас ждет в будущем? Сегодня этим вопросом должны озадачиться, прежде всего, интеллектуальные и политические элиты, национальные и международные, т. к. они взяли на себя бремя ответственности за выбор в принятии тех решений, от которых зависит, какой вариант будущего реализуется — Апокалипсис или Золотой век?

Вместе с тем, если исключить апокалиптический вариант в результате космического или глобального природного катаклизма, будущее в приемлемом варианте возможно лишь при определенных заданных параметрах развития глобального социума на всех его уровнях — общемирового, регионального, национального и личного.

Сегодня, как никогда, многое зависит и от выбора личности — «иметь или быть»? И это выбор должен быть сделан осознанно просвещенной, культурной личностью. Наука сама по себе такую личность не формирует. Решающую роль здесь призваны сыграть образование и культура, которые по-прежнему недоступны для значительной части человечества наряду с недоступностью к достойному жилью и качественной медицине.

Наука, культура и образование, объявленные приоритетными общенациональными программами, переживают глубокий посттравматический кризис как результат экспериментов «российских младореформаторов», не имеющих даже элементарных представлений об этих областях человеческой деятельности, о том, что такое фундаментальные, прикладные исследования, научно-технические разработки, о том, что цикл воспроизводства научных кадров составляет 25 лет, а создание научных школ 30–50 лет. Эти проблемы заслуживают особого обсуждения и разработки адекватных времени институциональных, правовых и экономических механизмов, обеспечивающих оптимальное функционирование научно-образовательного комплекса, призванного обеспечить не только принципиальные прорывы в экономической сфере, но фундаментальную устойчивость ее развития.

Необходимо особо отметить проблему «разумного потребления». Неумный экономический эгоизм, быстрый рост стандартов личного потребления, прежде всего в развитых странах, не подкрепленный реальными возможностями, а в России — алчное «благополучие» узкой прослойки «новых русских» за счет подавляющего большинства расколотой нации и ее будущего поколения являются одними из глубинных причин современного беспрецедентного кризиса.

Будущее социально-экономического развития должно базироваться на реальных

человеческих ценностях. На открытии Всемирного экономического форума в Давосе 28 января 2009 года. Председатель Правительства РФ В. В. Путин, делаясь с участниками своими соображениями по поводу сегодняшнего состояния и будущего мирового развития обратил внимание что «пришло время начать предметный диалог о том, как сделать переход к новой модели плавным и необратимым», подчеркнув необходимость изменений не только в конструкции глобальных финансов и экономики, обязывающей страны руководствоваться международными правилами макроэкономической и финансовой дисциплины. На смену однополярному миру должна придти система взаимодействующих крупных центров с глобальным регулированием на основе международного права, ведущих международных институтов и организаций и многосторонних соглашений. Безусловно, речь не идет о поиске универсальных моделей развития. Необходимо создание системы, способной к гибкому реагированию на новые вызовы современности, минимизации рисков и угроз в целях обеспечения условий для безопасного мирового развития всех без исключения государств. Глобальная самореализующаяся система наряду с иерархическим принципом должна быть дополнена принципом сетевого управления, который обеспечит не только оптимизацию функционирования институциональной и организационной структуры мирового социума, но и более полно отражать интересы людей, а не корпораций.

Комплекс приоритетных проблем, стоящих перед мировым сообществом необычайно сложен: проблемы вооружений, межэтнические и межгосударственные противоречия, региональные конфликты, глобальная безопасность, энергетическая, продовольственная, демографическая проблемы и т. д. — все это диктует необходимость в формировании новой, более безопасной и устойчивой системы международных отношений, опирающейся на те моральные ценности, которые обеспечивают прогресс нашей цивилизации. И это возможно лишь в условиях взаимного доверия и объединения духовных, интеллектуальных и материальных ресурсов, использования науки и техники в целях благополучия и процветания не только отдельных стран, социальных групп, на каждого члена сообщества.

ГЛАВА I

Секция 2

СРАВНИТЕЛЬНАЯ МИРОВАЯ ПОЛИТИКА

Центростремительные и центробежные силы в структуре политической карты мира

И. Ю. Окунев

Современный мир характеризуется наличием двух, на первый взгляд, противоречащих друг другу, ведущих тенденций — интеграции и фрагментации. С одной стороны очевидна интеграция между различными акторами международных отношений в самых разных регионах мира, процесс который постепенно стирает национальные границы, а с другой — продолжающееся дробление политической карты мира, вызываемое усилением этнического и конфессионального самосознания у различных групп населения.

Интеграция в разных формах и на разном уровне ведется почти повсеместно на всем земном шаре. Наиболее очевидны ее успехи в Европе, которые, в первую очередь, связаны с успехами институтов Европейского Союза, надгосударственного образования, вобравшего в себя различные интеграционные составляющие (начиная с таможенного союза и заканчивая безвизовым режимом), и ставшего локомотивом интеграции на континенте. Однако кроме ЕС, интеграция в Европе идет как на более локальном уровне (скажем, в рамках, Северного совета, Балтийской ассамблеи или Организации процесса кооперации в Юго-Восточной Европе¹), так и в рамках более специальных институтов не всегда имеющих строгую европейскую континентальную привязку (например, НАТО, Совета Европы или ОБСЕ).

Интеграция на постсоветском пространстве построена по матрешечной системе, когда члены более интегрированной организации входят в состав более представи-

¹ Здесь же невозможно не назвать и последнюю инициативу президента Франции по созданию Средиземноморского союза.

тельной, но менее интегрированной структуры. В этой системе самой маленькой магрешкой будет Союзное государство России и Белоруссии, а самой крупной — СНГ. Между ними промежуточными звеньями расположатся ЕвразЭС и ОДКБ. Кроме того, интеграция будет также вестись в рамках других международных специализированных институтов (например, ШОСа) и более локальных организаций (скажем, ГУАМа или Центрально-азиатского союза²).

Есть интеграционные организации и в арабском субрегионе: в последнее время были образованы Большая арабская зона свободной торговли и Организация Агадирского соглашения, продолжают действовать Союз арабского Магриба, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива и, наконец, Лига арабских государств. В Африке интеграционные процессы возглавляет образованный в 2001 году Африканский союз. Интеграция идет и на локальном уровне, достаточно назвать серьезно обсуждаемую идею создания Восточноафриканской федерации. Очень сильны интеграционные предпосылки в субрегионах Западной и Центральной Африки, образованных бывшими французскими колониями.

Комплексная интеграция осуществляется и на американских континентах. В Северной Америке успешно функционирует НАФТА в Центральной — высокая степень интеграции достигнута через Карибское сообщество, в Южной — в самое ближайшее время заработает Южноамериканское содружество наций. В Океании наряду с существованием Форума тихоокеанских государств, активно обсуждается идея образования Тихоокеанского союза.

Помимо универсальных интеграционных образований, невозможно не отметить и набирающих силу специализированных организаций, которые выполняют интеграционную функцию в одной конкретной сфере. В конце концов, прародителем ЕС в свое время стало множество именно таких организаций. Так, единая валюта объединяет не только страны еврозоны, но и ряд африканских государств (западноафриканский и центральноафриканский франк), стран Карибского бассейна (восточно-карибский доллар) и государств Океании (тихоокеанский франк). Кроме этого в ближайшем будущем может появиться Валютный союз Западной Африки (валюта — эко), существует и еще ряд инициатив. Таможенные союзы существуют в Южной, Восточной и Центральной Африке, Южной Америке (Меркосур и Андийское сообщество, которые должны объединиться в 2008 году). Многонациональные зоны свободной торговли кроме названных регионов существуют также в Южной и Юго-восточной Азии, Центральной и Северной Америке, Океании. Организации коллективной безопасности (кроме названных НАТО и ОДКБ) есть в Западной и Центральной Африке (ЭКОМОГ и КОПАКС, соответственно), Южной Америке (Рио-Пакт) и в странах Карибского бассейна (Региональная Система Безопасности — РГС).

Но что самое удивительное, это то, что параллельно столь мощным интеграционным процессам в мире с не меньшей силой развиваются процессы дальнейшего дробления политической карты. В единой Европе такие движения будут в Траш-уш-Монтеше, Стране Басков, Каталонии, Бретани, Корсике, Падании, Сардинии, Шотландии, Моравии, Косово, Северном Кипре, Гренландии, Сербских провинциях

² Идея его создания была предложена Назарбаевым в 2007 году, до этого эти функции выполняла ЦАС, позже интегрированная в ЕвразЭС.

Боснии и Герцеговины и Хорватии. И это далеко не полный список. Достаточно назвать еще один: страна, в которой находится большинство институтов ЕС — Бельгия — находится на грани распада.

На постсоветском пространстве хорошо известны примеры Приднестровья, Южной Осетии, Абхазии, Нагорного Карабаха и Чечни. К ним еще надо добавить менее успешные движения в Крыму, Каракалпакстане, Горном Таджикистане и ряде других регионов. Число же примеров сепаратизма в Азии и Африке просто не поддается подсчету. Наиболее известные: Кабинда, Пенджаб, Ачех, Курдистан, Белуджистан, Уйгуристан, Тайвань, Катанга, Западная Сахара, Биафра, Азания, Дарфур, Паттани, Минданао, Логоне, Тамиленд, Огаден, Оромо, Самалиленд, Пунтленд. Даже в, казалось бы, благополучной Америке такие процессы существуют, хотя и развиваются вяло.

Протекание центристических и центробежных сил можно разделить на стадии.

Стадии центристичности³:

- *Пан-идеология*⁴. Центристичность зарождается в виде пан-идеологии, т. е. идеи формирования на политической карте некой структуры, объединяющей более мелкие уже существующие ее элементы. Основными разновидностями пан-идеологий являются:
 1. панэтнизм, т. е. идея интегрировать территории, населенные либо одним этносом (паналбанизм, панмонголизм, панкурдизм), либо близкородственными этносами (пантюркизм, панславинизм);
 2. панисторизм, т. е. идея интегрировать территории, в какой-то исторической период прошлого составлявшие цельность (панарабизм, пангерманизм, панбалканизм);
 3. панконтинентализм, т. е. идея интегрировать географически близкие территории, как правило, в рамках одного континента (паневропеизм, панафриканизм, панамериканизм⁵);
 4. панглобализм — идея интегрировать все объекты политической карты⁶.
- *Координационный совет* (СНГ, Лига арабских стран, Организация африканского единства).
- *Экономическое пространство* (ЕвразЭС, Африканское экономическое сообщество, Европейское экономическое сообщество).
- *Надгосударственное политическое образование* (Европейский союз, Африканский союз, Южноамериканское сообщество наций).
- *Государство* (Восточноафриканская федерация в составе Танзании, Кении, Уганды, Бурунди и Руанды, Союзное государство России и Белоруссии).

³ Необходимо заметить, что выделение этих стадий не означает, что любой интеграционный процесс должен непременно проходить их все. Мощная центристическая сила может сразу перешагнуть через ряд стадий. То же соответственно относится и к стадиям центробежности.

⁴ От греч. «всё».

⁵ Например, Боливарианизм.

⁶ В истории человечества пан-идеологии часто становились благодатной почвой для тоталитарных режимов, что, однако, не значит что эти идеологии в принципе зловредны. Так, без паневропейской идеи было бы невозможно формирование ЕС. Таким образом, здесь, как и во многих других подобных случаях, важна не цель сама по себе, а методы ее достижения.

Стадии центробежности:

- *Мер-идеология*⁷ — если центростремительность проистекает из идеологии объединения, то центробежность — из идеологии отделения (или выделения). Такие идеологии часто ложатся в основу сепаратистских и национально-освободительных движений.
- *Культурная автономизация* — предоставление какой-либо обособленной общности определенной самостоятельности в вопросах организации образования и культуры.
- *Регионализация* — формирование титульного региона на территории компактного поселения обособленной общности.
- *Политическая автономизация* — предоставление региону статуса политической автономии (Афон, Корсика, Тибет, Каракалпакстан, Чеджудо, Минданао, Аландские о-ва, Нахичевань, Крым, Воеводина и т. д.).
- *Унитарная регионализация*⁸ — предоставление статуса политической автономии всем регионам (Великобритания, Испания, Италия, ЮАР, Шри-Ланка, Папуа-Новая Гвинея).
- *Федерализация* — изменение формы политико-территориального устройства (Бельгия, Эфиопия, Судан, Ирак, Непал, Мьянма).
- *Федеративная децентрализация* — усиление полномочий регионов в федеративном государстве, конфедерализация (Канада, Босния и Герцеговина).
- *Ирредента* — выход из состава одного государства с целью вступления в другое (Южная Осетия, Нагорный Карабах, Северный Кипр, Огаден).
- *Сецессия* — провозглашение частью государства независимости (Сомалиленд, Курдистан, Приднестровье)⁹.

Таким образом, мы видим, что политическую карту мира (равно как во многом и систему международных отношений в целом) формирует великое множество центростремительных и центробежных сил. Традиционно считается, что каждая такая сила является обособленным процессом и на ее развитие влияют уникальные факторы. Однако широкая представленность этих сил на земном шаре, их вседесущность подталкивает на мысль о том, что каждая из них не существует обособленно, а является частью некой единой системы, в которой между всеми элементами должны существовать закономерные взаимозависимости. Другими словами, структура политической карты мира представляет собой совокупность центростремительных и центробежных сил.

Если представить, что центростремительные и центробежные силы составляют систему, а не вызваны хаотичными слабосвязанными факторами, то это значит, что

⁷ От греч. «часть».

⁸ Первые четыре стадии можно объединить в унитарную децентрализацию.

⁹ Необходимо заметить, что мы для наглядности выбрали в качестве водораздела между центростремительными и центробежными силами такой элемент политической карты как государство, таким образом, приняв его первенство по отношению к другим уровням политической карты. Получилось, что процессы, ведущие к объединению государств, являются центростремительными, а к его распаду — центробежные. При этом нужно понимать, что на самом деле обе силы действуют и на других уровнях политической карты, например, центростремительные на уровне регионов, а центробежные — в надгосударственных образованиях. Предложенные стадии легко применимы и ко всем другим уровням политической карты, кроме государства.

должна быть некая система источников этих сил, т. е. эти силы должны формироваться некой единой системой факторов. Здесь представляется логичным продолжить использование физических терминов для описания системы международных отношений. Во вселенной центростремительные и центробежные силы также не возникают хаотично, а вызваны законом всеобщего тяготения и представляют собой силы притяжения и отталкивания. Все предметы притягивают другие предметы, и скажем, планеты вращаются вокруг звезд именно благодаря этому свойству. Таким образом, нам нужно понять, вокруг чего в системе международных отношений возникают силы тяготения, тогда мы сможем получить систему источников тех центростремительных и центробежных сил, систематичное присутствие которых нам очевидно.

Представляется, что источники гравитации в структуре политической карты мира бывают трех типов, условно назовем их полюсами, ядрами и центрами.

Полюсами мы назовем такие источники гравитации, которые обладают столь значительной силой притяжения, что в той или иной степени влияют на все элементы политической карты мира.

Еще совсем недавно в мире существовало два полюса (или сверхдержавы) — США и СССР, и весь мир был как бы поделен на три сектора: сектор подавляющего влияния США, сектор подавляющего влияния СССР и сектор, в котором шла перманентная борьба между двумя полюсами (третий мир). Такая система международных отношений называлась двуполярной. Двуполярной система международных отношений была и накануне обеих мировых войн, только в этом случае в качестве полюса выступало не одно государство, а военный блок государств. Также примерами двуполярности в истории могут служить периоды греко-персидских и пунических войн. Как мы видим, система двуполярности почти неминуемо ведет мир к ожесточенному противостоянию двух полюсов.

Логично, что кроме двуполярности существует однополярность и многополярность¹⁰. Периоды расцвета Египетской, Персидской, Греческой, Римской и Монгольской империй можно с некоторыми оговорками считать периодами однополярности. Многополярность царствовала в мире, скажем в XIX веке, когда после Венского конгресса геополитическую картину мира составлял ряд колониальных империй Европы.

Нынешняя ситуация с полярностью выглядит не так однозначно. С одной стороны, одно государство на земле — США — явно опережает все другие по большинству фундаментальных показателей развитости и влиятельности. С другой стороны, в силу очевидной пагубности однополярной системы, целый ряд акторов стремится начать влиять на все процессы, происходящие на политической карте мира, и является потенциальными полюсами. К таким акторам необходимо отнести Европейский Союз, Россию, Китай, Индию и мусульманский мир. В итоге нынешнюю систему можно охарактеризовать, как однополярную, стремящуюся к многополярности, или как полумногополярную.

Центры в противоположность полюсам, влияющим на все элементы политической карты мира, влияют только на свое ближайшее окружение, как правило, только на сопредельные государства I и II порядка. Группировки стран I и II порядка формируют

¹⁰ Можно также выделить триполярность. Такая ситуация, например, сложилась в мире в конце Второй мировой войны, когда тремя полюсами выступали СССР, США и Британская империя.

вектор геополитического влияния центра. Рассмотрим, например, вектора геополитического влияния России.

№	Геополитический вектор	Сопредельные гос-ва I	Сопредельные гос-ва II
1	Скандинавский	Норвегия, Финляндия	Швеция
2	Прибалтийский	Эстония, Латвия, Литва	
3	Западноевропейский	Польша, Белоруссия	Германия, Чехия, Словакия
4	Южноевропейский	Украина	Венгрия, Румыния, Молдова
5	Кавказский	Грузия, Азербайджан	Турция, Армения, Иран
6	Центрально-азиатский	Казахстан	Туркмениа, Узбекистан, Киргизия, Таджикистан, Афганистан
7	Дальневосточный	Монголия, Китай	
8	Тихоокеанский	Северная Корея, Япония	Южная Корея
9	Североамериканский	США (Аляска)	Канада
10	Арктический		Канада, США, Дания, Норвегия

Таблица 1. Векторы геополитического влияния России.

Внимательное исследование истории внешней политики России подтверждает существование на всем протяжении российской истории именно этих, сгруппированных исключительно по географическому принципу векторов геополитического влияния.

Ядра занимают срединное положение между полюсами и центрами и представляют собой совершенно уникальный тип источника гравитации. В отличие от полюсов и центров, в качестве которых, как правило (хотя не обязательно), выступают государства, ядрами выступают континентальные надгосударственные образования, международные организаций или просто пан-континентальные идеологии. Именно ядрам мы обязаны всплеском интеграционных процессов на различных континентах, который мы наблюдаем в последнее время. Таким образом, ядра влияют на элементы политической карты одного континента или его значительной части.

В XX веке особенно после выхода в свет исследований, в первую очередь, Шпенглера, Тойнби и Хантингтона особую популярность приобрел цивилизационный подход к международным отношениям, другими словами, идея, что стержнем международных отношений является существование некоего числа цивилизаций, противостояние которых и является основой процессов на политической карте мира. Не ставя под сомнение существование наднациональных культурных общностей, чем и являются цивилизации, внимание в последнее время к этому аспекту международных отношений кажется несколько перегретым. Скажем, Россия, Болгария и Греция традиционно составляют единую Православную цивилизацию, однако очевидно, что на их внешнюю политику их цивилизационное единство оказывает минимальное влияние. Или Корея, относясь к единой цивилизации, разделена на два государства, которые демонстрируют совершенно разную политику. Представляется, что дело не столько в противостоянии разных цивилизаций. Тем не менее, очевидно, что в современном мире существует некоторые региональные группировки стран,

границы которых примерно совпадают с границами цивилизаций или континентов: Европа, Постсоветское пространство, Арабский регион, Южная Америка, Африка и т. д. При этом глубина внутренних интеграционных процессов в этих регионах, равно как и степень противостояния с другими регионами, не связана с цивилизационной совместимостью. Так, наиболее глубокие интеграционные процессы идут в самой пестрой цивилизации — европейской, а самое глубокое противостояние наметилось между самыми близкородственными цивилизациями — арабской и европейской, а, скажем, с наиболее далекой — японской — наблюдаются очень теплые отношения. Другими словами, хотя эти региональные группировки в ряде случаев и базировались на цивилизационной близости, процессы на политической карте все же объясняются не разницей между цивилизациями. Дело в том, что страны в подобные региональные группировки толкает не единое культурное прошлое, а существование внутри этой группировки некой идеологии, которая кажется привлекательной для жителей этой страны или ее правителей. Мы живем в век региональных идеологий, которые в отличие от идеологий прошлого (например, коммунизма), не являются универсальными, не стремятся покорить все народы, они с самого начал заточены под конкретный регион. Так, на Ближнем Востоке стремительно распространяется идеология исламо-фашизма, которая предназначена только для мусульман, а сегодняшняя Россия не пытается, похоже, найти универсальный подход к управлению социо-политическими процессами, а ищет свой исключительный путь, применимый только в ее случае. Другими словами, идеология сегодня тесно срослась с территориальностью. Мы имеем дело с противостоянием не цивилизаций, а все тех же идеологий, только на этот раз, привязанный к конкретной территории или цивилизации.

Ядра — это и есть как раз такие региональные идеологии, т. е. гравитационным источником выступает не государство, а региональная идеология, которая притягивает к себе элементы политической карты конкретного региона. В качестве ядер выступают идеологии паневропеизма, панарабизма, панафриканизма и т. д.

Итак, структура политической карты мира представляет собой совокупность центростремительных и центробежных сил, возникающих вокруг трех типов источников гравитации — полюсов, ядер и центров. Элементы политической карты мира, подобно звездам, определяют свой путь в зависимости от того, который из центров оказывает на них большее влияние.

Рассмотрим для примера косовскую ситуацию. Косово до конца XX века существовало в гравитационном поле Сербии, и сила притяжения этого источника гравитации было достаточным сильным, чтобы удерживать этот край в своей орбите. Однако в 1990-е годы гравитационное поле начинается стремительно ослабевать — в итоге из состава Югославии выходят Словения, Хорватия, Босния и Герцеговина и Македония. В Косово, также как на этих территориях, значительна доля несербского населения. На эту образование оказывает влияние гравитационные силы источников разных типов — полюса Америка, ядра Европейского Союза и соседних центров — Албании и Македонии. Влияние Сербии начинает падать, влияние других центров усиливаться. В итоге в Косово начинают усиливаться центробежные силы, край требует независимости. Начинается война, международная интервенция, Сербия продолжает ослабевать, центростремительные силы не могут удержать Косово. Постепенно усиливается

ЕС, и именно его ядро становится ведущим для Косово, именно в его сторону (даже не к Албании) направлены центростремительные силы региона.

Еще один пример — усиление сепаратизма в Европе (Италии, Испании, Франции, Великобритании), вызвано тем, что гравитационная сила национальных центров, в силу их вступления в ЕС, начинает ослабевать, и центробежные силы в регионах начинают усиливаться.

Примеров можно продолжать приводить множество, в каждом случае перераспределение гравитационной силы будет приводить к перераспределению центростремительных и центробежных сил в регионе. Изменение гравитационной силы источников в каждом конкретном случае будет требовать отдельного объяснения, однако мы можем в любом случае объяснить изменения в структуре политической карты региона, вызванное подобным ослаблением или усилением.

Получается, что центростремительные и центробежные силы на политической карте мира не только образуют систему, но и находятся в отношениях жесткой взаимозависимости. Ослабление центростремительных сил приводит к усилению центробежных и наоборот. Итак, две ведущие тенденции, разобранные вначале, интеграция и фрагментация, не только не противоречат друг другу, но и находятся в отношениях жесткой зависимости. В мире, по-видимому, существует некая константа гравитационной силы — сумма центростремительных и центробежных сил никогда не увеличивается и не уменьшается, просто происходит перераспределение между ними. Стабильность в мире в таком случае возможна только, если достичь неизменности гравитационной силы всех источников гравитации, т. е. любое изменение только в одном источнике приводит к перераспределению гравитационных сил во всем мире. Такая стабильность едва ли возможна.

Если начать наносить очаги напряженности на политическую карту мира, они почти точно выстроятся в линию¹¹. Существование этих регионов повышенной напряженности объясняется, по-видимому, тем, что они находятся в межгравитационных полях, т. е. вне зон уверенной и стабильной гравитации, на границе между разными гравитационными источниками.

И еще одно важное замечание, также как и в природе, все предметы имеют силу притяжения (пусть и ничтожно малую), так и на политической карте мира все элементы имеют какую-никакую силу притяжения и выступают в виде центров гравитации. Все они имеют векторы геополитического влияния, и таким образом политическую карту мира можно представить как множество геополитических векторов. При этом, естественно, эти вектора будут совпадать, т. е., например, Россия имеет центрально-азиатский геополитический вектор, а Казахстан — российский геополитический вектор. Это один и тот же вектор, просто он обращен в обе стороны (т. е. не является вектором в строгом геометрическом смысле). Это выводит нас на важное умозаключение об обратимости или двунаправленности геополитического вектора. Сегодня вектор направлен от России в сторону Казахстана, но при изменении сил притяжения источников гравитации, этот вектор неминуемо обратится в обратную сторону. Вся система политической карты мира, таким образом, представляется как совокупность геополитических векторов, которые время от времени меняют на обратное свое на-

¹¹ Ту, которую Хантингтон определял как линию противостояния цивилизаций.

правление. В таком случае удобнее центр, из которого выходит вектор называть плюс-центром, а центр, на который вектор обращен минус-центром. Россия по всем своим векторам пока остается плюс-центром. Расшифровка всех геополитических векторов для всех регионов мира даст крайне достоверное представление об истинном влиянии каждого конкретного центра на международную обстановку.

Наконец последний важный вывод, который хотелось бы акцентировать, это то, что центростремительные и центробежные силы, то есть силы, которые меняют структуру политической карты мира, появляются в результате распространения соответствующих пан- и мер-идеологий. Вначале появляется идея, потом, проходя сквозь жернова общественной оценки, она либо отбрасывается, либо принимается к действию. Именно общественное сознание (сильно подверженное манипуляции, как мы знаем), взвешивая привлекательность (в широком понимании этого слова) гравитационных источников, определяет силу одних и слабость других, т. е. вектор направленности центростремительных и центробежных сил. Таким образом, и это поразительно, изменения на политической карте мира происходят не в силу объективных географических, исторических, политических, экономических или культурных факторов, а в силу субъективной общественной оценки. В итоге, получается, что политическая карта, прежде чем измениться на бумаге, меняется у нас в головах, в нашем сознании. А если она там меняется, это значит, она там и существует, т. е. настоящая политическая оболочка Земли, проекция политических процессов на территорию планеты является фикцией, реально не существует, а живет и меняется только в сознании людей. Однако здесь мы уже залезаем в область исследования психологии, что ни в коем случае не может являться целью данного исследования.

Таким образом, как мы видим, две ведущие тенденции на современной политической карте мира, обуславливающие характер большинства процессов на ней, — интеграция и фрагментация — не протекают хаотично, а связаны между собой отношениями четкой взаимозависимости. Распределение центробежных и центростремительных сил объясняется перераспределением сил притяжения, возникающих вокруг различных источников гравитации. Именно эти закономерные процессы и формируют каркас структуры политической карты мира.

Причины и следствия политико-экономической асимметрии в российско-европейских отношениях (на примере ЦВЕ)¹²

И. Н. Тарасов

За время посткоммунистического развития страны Центрально-Восточной Европы (Польша, Чехия, Венгрия, Словакия) преодолели значительный эволюционный путь. Их современная внешняя политика сформировалась под влиянием нескольких факторов, самыми важными из которых, являются: евро-атлантическая интеграция, специфика внутривнутриполитического развития и особенный характер отношений с Российской Федерацией (РФ). Со времен «Осени народов» (1989 г.) в регионе неоднократно менялись взгляды на отношения с нашей страной. Амплитуда своеобразного маятника простиралась от политического недоверия «мстителей за прошлое» до «взаимопонимания финансового порядка».

Современный этап отношений России с государствами Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) открывается вступлением этих стран в НАТО и ЕС (1999–2004 гг.). Наряду с внешними факторами следует учитывать и внутренние: смены правительств в Польше (2005 г.), в Чешской Республике (2006 г.) и в Словакии (2006 г.), формирование нового социалистического кабинета в Венгрии (2006 г.), польский политический кризис (2007 г.). В Польше в 2005 г. к власти пришли праворадикальные и популистские силы, в Словакии правит лево-популистская коалиция. В Чехии ожесточенная и грубая избирательная кампания завершилась мнимой победой правых, сформировавших только через полгода правительство с сомнительной легитимностью. В Венгрии правительство, пройдя осенью 2006 г. через кризис устояло, но социалисты обрели себя на неминуемое поражение в будущем, что показали местные выборы. Заметна общая тенденция — усиление роли популистов во внутренней политике и ослабление легитимности власти правящей элиты.

¹² Статья подготовлена при поддержке гранта Президента РФ № МК-1381.2007.6

Известный польский политолог и публицист А. Смоляр отмечает, что успехи радикалов и популистов в Польше и Словакии вызваны усталостью, разочарованием, страхами, возникшими в результате долгого процесса перемен, который потребовал от нации больших затрат. «В обеих странах партии, которые непосредственно осуществляли проект национального переустройства, изжили себя. Потеря ими влияния, а также слабость государства и общественных механизмов контроля привели к расцвету коррупции. Следствием этого стала своего рода нравственная революция в определенной части общества: разочарованные и потерявшие интерес к переменам люди полностью разделяли радикальную риторику популистских демагогов, направленную против элит. Харизматические лидеры пробуждали в этой аудитории чувство причастности к немногочисленной группе граждан, обеспокоенных сложившимся положением дел»¹³. С уверенностью можно прогнозировать, что в ближайшем будущем граждане в очередной раз разочаруются во власти «моральных ангелов», тем более что их образ все менее отличается от облика «прагматичных хамов» предыдущего правления¹⁴. Р. Гефферт описывает ситуацию в Словакии, характерную, впрочем, для всех стран региона: здесь отсутствует «нравственное поведение на уровне элит, неписанные правила приличного общества не соблюдаются или, по мнению некоторых авторов, еще не существуют, а только создаются... Элита обновляется в среднем каждые двадцать лет в массовом масштабе, но к власти приходят не талантливые политические управленцы, а идет процесс репродукции полунтelligенции, обладающей высокими титулами, но малообразованной (или «ускоренной», как ее называют)»¹⁵. Рост общественного влияния политического популизма непосредственно сказывается на характере внешнеполитических решений.

Внутри посткоммунистических стран сложилась четкая идентификация политических сил по отношению к основным центрам мировой политики. Место недавнего антагонизма «Запад–Восток» занял треугольник «Вашингтон — Брюссель — Москва». В январе 2006 г. словацкими агентствами Markat и Focus был проведен телефонный опрос более 500 респондентов, которым было предложено ответить на вопрос: «В каком направлении должны развиваться внешняя политика Словакии?». Были получены следующие результаты: 30 % считают, что республика должна развивать отношения с Западом, 5 % — исключительно с РФ, 59 % — и с Россией и с Западом¹⁶. В зависимости от политического темперамента правящей группировкой по-разному расставляются акценты во внешней политике, но «треугольник» по-прежнему остается неизменным. «Правые» силы ориентируются на Вашингтон, «левые» и центристы — на Брюссель. Всеми ведущими политическими партиями отношения с Россией рассматриваются исключительно с прагматических (и даже утилитарных) позиций. Чешский политолог Б. Даньчак, изучив программные документы чешских партий, пришел к выводу, что «нет партии, которая могла бы назвать приоритетом в области внешней политики

¹³ Смоляр А. Польские радикалы у власти // Pro et Contra. — М., 2006, № 5–6, стр.108

¹⁴ Михник А. Хамы и ангелы // Новая Польша. — Варшава, 1999, № 1, стр.48–52

¹⁵ Гефферт Р. К вопросу о политической культуре Словакии // Политическая экспертиза. — СПб., 2006, № 3, стр.117

¹⁶ по материалам Slovensky rozhlas — www.slovakradio.sk

отношения с Россией и другими странами СНГ. Только Коммунистическая партия Чехии и Моравии (КПЧМ) остается последним политическим субъектом, который сравнительно лояльно относится к названным странам, но и он видит выгодным путь внешней политики — однозначный выбор в пользу прозападной ориентации страны»¹⁷. Поэтому, смена у власти элитной группировки может изменить внешний антураж отношений, но серьезных, глубоких перемен ожидать не приходится и нынешние тенденции можно считать относительно устойчивыми.

Кроме того, При распаде Совета экономической взаимопомощи и Организации Варшавского договора новые демократии сохранили заинтересованность в региональной кооперации. На саммите глав государств в Братиславе в апреле 1990 г. начался диалог между Чехословакией, Польшей и Венгрией. Как свидетельствует бывший министр иностранных дел ЧСФР Й. Динстбир, инициатива регионального партнерства посткоммунистических государств принадлежала В. Гавелу¹⁸. Формализация регионального диалога состоялась в феврале 1991 г., когда на встрече президентов трех стран в венгерском Вышеграде была подписана Декларация о взаимном сотрудничестве. Три центрально-европейские демократии продемонстрировали перспективные планы обновить свой государственный суверенитет, ликвидировать пережитки тоталитарной системы и создать современный тип экономики. В Декларации подчеркивалось единство целей и устремлений стран-участниц, общность проблем модернизации экономики и политической демократизации. Вместе с тем, внутри интеграционного пространства оставались нерешенными многие проблемы, доставшиеся в наследство от «коммуны», появились новые. Региональная кооперация в регионе Центрально-Восточной Европы не была альтернативой европейской интеграции. При этом, каждая из трех стран включалась в совместную работу только в тех случаях, если это позволяло ей занять более выгодную позицию в стремлении присоединиться к интеграционным структурами Западной Европы. Негативно была воспринята партнерами претензия Польши на региональное лидерство¹⁹. Кроме того, существенным препятствием на пути интенсификации регионального сотрудничества стало установление авторитарного режима в Словакии в 1994 году.

Одним из динамично развивающихся направлений в деятельности Вышеградской группы (В-4) стало торгово-экономическое сотрудничество. Уже в 1992 г. на саммите в Кракове было заявлено об учреждении Центрально-европейской зоны свободной торговли (СЕФТА). Это способствовало оживлению вышеградского партнерства. Оценивая деятельность СЕФТА можно констатировать, что изначально поддерживаемая ЕС структура стала привлекательной моделью как для продвижения стран ЦВЕ по пути европейской интеграции, так и необходимым условием региональной кооперации.

Вступление стран Вышеградской группы в ЕС в 2004 г. создало новые условия сотрудничества. По сути, одновременное членство в двух интеграционных образованиях, одно из которых полностью включено в другое, представлялось

¹⁷ Dančák B. Deset let zahraniční politiky České Republiky — akteři a priority // Listy SPFA. — Praha, 2003, Január/Február, стр.29

¹⁸ Dienstbier J. Višegrad // Mezinárodní politika. — Praha, 1992, № 2, стр.12

¹⁹ Cesarz Zb., Stadmüller E. Problemy polityczne współczesnego świata. — Wrocław, 2002, стр.279–281.

бесперспективным. Бывший директор Вышеградского фонда У. Руснак в 2003 г. предположил, что возможны три варианта будущего вышеградского партнерства. «Первый вариант основывается на сохранении существующего положения главным образом путем более или менее регулярных встреч глав правительств. Незначительные практические результаты сотрудничества могут впоследствии привести к растворению Вышеграда. Третий вариант предполагает углубление сотрудничества»²⁰. Словацкий дипломат указывает на стремление стран-участниц В-4 к продолжению сотрудничества, однако он не видит возможностей для модернизации отношений между партнерами.

С конца 2002 г. эксперты и дипломаты четырех стран ЦВЕ начали работу по подготовке Второй Вышеградской декларации, которая должна была дать ответы на многочисленные вопросы о совместимости общеевропейской и региональной интеграции в Центрально-Восточной Европе. Наконец, 12 мая 2004 г. в чешском Кромержиже премьер-министры Польши, Чехии, Словакии и Венгрии подписали документ, придавший новый импульс партнерству. Положения Кромержижской декларации свидетельствуют об изменении акцентов в региональном сотрудничестве. Он перенесен из социально-экономической сферы внутри Группы в область внешней политики Вышеградского объединения и ЕС. Политические реалии Вышеграда с момента присоединения стран-участниц к НАТО и ЕС свидетельствуют о все возрастающей роли Польши в регионе. Региональное лидерство дает официальной Варшаве возможность претендовать даже на роль координатора Восточной политики ЕС, т. е. политики в отношении России, Беларуси и Украины.

Сегодня можно утверждать, что сложилась определенная Вышеградская модель международного сотрудничества, сочетающая интеграционные и кооперационные качества. Все участники центрально-европейского партнерства остаются относительно свободными в своих внешнеполитических ориентирах, поскольку никогда не принимали жестких обязательств в рамках В-4. Интеграционные методы сотрудничества применяются в тех областях, где это было возможно — реализация конкретных программ экономического и социального направления. Кооперация затрагивает интересы всех или только отдельных стран (СЕФТА, таможенный союз Чехии и Словакии). Некоторые аспекты сотрудничества вообще не выносятся на уровень В-4, поскольку рассматриваются в более широком контексте евро-атлантической интеграции. Эти характеристики регионального партнерства оказывают существенное влияние и на отношения с Россией.

Специфика отношений между Россией и странами региона определяется значительной обусловленностью экономического благополучия ЦВЕ от внешней торговли в силу ее геоэкономического положения. Характерной чертой российско-вышеградских отношений является заметная асимметрия экономических и политических интересов, а также возникающая на этом фоне время от времени эскалация истории.

Отношения между Россией и странами Центрально-Восточной Европы в экономической сфере сегодня находятся на более высоком уровне, чем политический диалог. Отрыв политики от экономики произошел еще в первой половине 90-х годов

²⁰ Руснак У. Вышеградское прошлое и будущее: факты и идеи // Центрально-Европейский ежегодник / Сост. И. Киш. Вып. 1. Международные отношения и безопасность. — М., 2003, стр.112–113.

прошлого века. Признано, что восточноевропейские страны, переориентировав свой внешнеэкономический курс на Запад, утратили рынки постсоветского пространства, а Россия потеряла влияние на развитие политических процессов в Центрально-Восточной Европе. Политика перестала быть ведущим фактором экономических отношений наших стран. Сегодня мы наблюдаем, вероятно, временную асимметрию политики и экономики. Первоначально этот факт имел положительные оценки. В результате мы можем иметь самые отвратительные политические отношения при развивающихся взаимовыгодных экономических связях. Однако сегодня все чаще звучат негативные мнения. Политика не являясь препятствием в развитии экономических связей, тем не менее, не способствует росту торгового, инвестиционного, технологического и других обменов.

Причины асимметрии усматривались в крахе идеологической консолидации стран «Восточного блока» и относительной замкнутости внешних связей плановых экономик. Такое объяснение спада интенсивности политических и экономических отношений на сегодняшний день выглядит тривиальным и не может считаться удовлетворительным. Наиболее существенными внутренними факторами являются различия в интенсивности и направленности экономических реформ в разных странах. Ранний старт Венгрии и Польши лишь в первые годы предоставил относительное преимущество. Отстававшие ранее Чехия и особенно Словакия благодаря высоким темпам роста на рубеже веков сумели «подтянуться» по основным макроэкономическим показателям. При этом нужно учитывать, что эти две страны, в большей степени, чем Венгрия или Польша сумели сохранить социальную направленность перемен. Общей чертой экономических моделей стран ЦВЕ является их национальная ориентация. Можно утверждать, что основой рыночных реформ в регионе были национализм и либерализм. При этом степень легитимности идеологических оснований была достаточно высокой, в отличие от ситуации в России. К началу XXI века сформировались основные социально-экономические и политические факторы, которые необходимо учитывать при оценке состояния внешних отношений в регионе ЦВЕ.

Во-первых, интеграционные процессы имеют четко просматривающуюся региональную специфику. После вступления стран ЦВЕ в Европейский Союз региональные объединения не прекратили свое существование, а стали неформальными институтами восточноевропейской солидарности в случаях, когда региональные интересы противоречат общесоюзным. Российская внешняя политика на европейском направлении должна исходить из существующей ныне ситуации. Возможно, принятие общеевропейской Конституции привяжет «новую Европу» к интересам всего Союза.

Во-вторых, политический «маятник» в странах ЦВЕ становится все менее заметным фактором изменений внешне-экономических и политических ориентиров.

Схема 1.

Лояльность ведущих политических субъектов к России

страна	«левые»	«центр»	«правые»
Венгрия	Социалистическая партия	Демократический форум	Гражданская партия — Фидес
			Союз свободных демократов

страна	«левые»	«центр»	«правые»
Польша	Союз левых демократов	Гражданская платформа	Право и справедливость
	<i>Самооборона (+)</i>		Лига польских семей
	Крестьянская партия		
Чехия	Социал-демократическая партия	зеленые	Гражданская демократическая партия
	<i>Коммунистическая партия (+)</i>		Христианско-демократический союз — Чешская народная партия
Словакия	<i>Народная партия — ДЗДС (+)</i>	<i>Смер (+)</i>	<i>Национальная партия (+)</i>
	<i>Коммунистическая партия (+)</i>	Партия венгерской коалиции	Христианско-демократическое движение
	Демократический и христианский союз		

нейтральные	нелояльные	лояльные (+)
-------------	------------	--------------

Ни двенадцатилетнее правление левых в Польше, ни мечьяризм в Словакии (политически наиболее лояльные к России) не привели к прорыву на экономическом «фронте», равно как существовавший до последних выборов право-левый «сговор» в Чехии не привел к окончательному разрыву с Россией.

Схема 2.

Амплитуда политического «маятника» в отношениях с Россией

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	
Венгрия											
Польша											
Чехия											
Словакия		+		+							+
	1990		1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	

В-третьих, восточно-европейское бизнес-сообщество настроено к России более лояльно, чем политическая элита соответствующих стран. В целом, гражданское общество в Центрально-Восточной Европе более лояльно к россиянам, чем к России как государству. Неблагоприятный политический фон отношений не является препятствием к выправлению отрицательного торгового баланса стран ЦВЕ в отношении с нашей страной, а также инвестиционному обмену. С 2003 г. повышается активность российских инвесторов в регионе. Пока россиян привлекают лишь несколько отраслей восточноевропейских экономик, связанных с крупными капиталовложениями, на которые способны наиболее мощные инвестиционные агенты (машиностроение, энергетика, металлургия, нефтехимия). Политически мотивированные попытки правительства вмешаться в процесс не могут серьезно повлиять на его результативность.

Во внешней политике посткоммунистической Венгрии российское направление никогда не было ведущим в рамках концепции «тройного приоритета» (евро-атлантическая интеграция, сотрудничество с соседними странами, поддержка зарубежных венгров)²¹, тем не менее, двусторонние отношения политико-экономической асимметрии развивались поступательно, хотя с разной степенью интенсивности в отдельные периоды.

В отличие от других стран ЦВЕ чешское государство не имеет сколько-нибудь существенных «исторических» проблем во взаимоотношениях с Россией. Верно избранная стратегия регионального сотрудничества создает благоприятный имидж российского направления внешней политики Чехии. Все это дает основания позитивно оценить перспективы развития российско-чешского политического диалога в рамках европейского направления отечественной внешней политики.

Доля внешней торговли в ВВП Словакии постоянно увеличивается и превосходит в настоящее время аналогичные показатели многих развитых европейских государств. Растущая степень открытости экономики страны стимулирует ее развитие, однако при этом увеличивается и зависимость от функционирования мировой экономики в целом. Словацкая нефтепереработка, металлургическая, химическая отрасли технологически привязаны к российским энергоносителям и сырью, которые составляют основу российского экспорта (80 %)²². В торговле с РФ сложилось самое высокое отрицательное сальдо внешнеторгового баланса, оно выше в 7–9 раз, чем с другими промышленно развитыми странами. Россия в словацком импорте занимает третье место — 12 %, в экспорте — двенадцатое (1 %). В 1999 г. доля РФ в товарообороте Словакии составляла 6,7 %, в 2006 г. — 10,5 %. «Очевидно, причина этого кроется в том, что в словацком экспорте преобладает продукция черной металлургии, лесного, деревообрабатывающего и перерабатывающего комплекса, изделия текстильной промышленности, транспортные средства, то есть, те товары, в которых Россия не испытывает особой нужды»²³.

Почти полная энергозависимость восточноевропейских экономик от России не является фактором, влияющим на политику национальных правительств. Предложение известного польского бизнесмена А. Гудзоватога диверсифицировать поставки газа в Польшу, было отклонено, поскольку это привело бы к удорожанию польской продукции и потере ею конкурентоспособности на внешних рынках. Тогда речь шла о поставках газа из Норвегии. Страны ЦВЕ выступая одновременно потребителями и транзитерами, установили баланс отношений, который позволяет им проводить евро-атлантическую политику без ущерба экономическим отношениями с Россией.

Дискуссии вокруг проекта Северо-Европейского газопровода (СЕГ) лишь в незначительной степени показали перспективы преодоления политико-экономической асимметрии. Политическая мотивация начала строительства СЕГ построена не столько на «враждебных» действиях России по отношению к странам Балтии и ЦВЕ,

²¹ Балог А. Венгры-мадьяры: национальная и европейская идентичность // Центрально-Европейский ежегодник/ Сост. И. Киш. Вып. 1. Международные отношения и безопасность. стр.225–226. — М., 2003.

²² Центральноевропейские страны на рубеже XX–XXI вв. Аспекты общественно-политического развития. Историко-политологический справочник.стр. 179–180. — М., 2003.

²³ Страны Центрально-Восточной Европы и Европейской части постсоветского пространства в 1999 году, стр.152. — М., 2000.

сколько на желании российской стороны закрепиться на газовом рынке Западной Европы, тем самым, стимулируя развитие партнерских отношений с Европой. Не развивая тему СЕГ, что выходит за рамки основной проблемы настоящей статьи, все же следует отметить — значительно более важным и долгосрочным по последствиям является геоэкономической смысл СЕГ. Россия четко формулирует трубопроводную альтернативу танкерным поставкам сжиженного газа в Европе.

На фоне асимметрии политических и экономических интересов периодически происходит «разыгрывание» исторических тем: разность в интерпретации советского прошлого (советские символы и памятники в ЦВЕ), в отношении к последствиям сталинизма (проблема Катыни), в оценке международно-политических событий прошлого (пакт Молотова-Риббентропа), событий Второй мировой войны (Варшавское восстание, экспозиция в Освенциме, венгерские воинские захоронения в России), послевоенной советизации и репрессий (подавление Венгерской революции 1956 г. и Пражской весны 1968 г.) и др. Обычно это объясняется задачами конструирования собственной истории в условиях формирования новой национальной государственности, особенностями внутривнутриполитической ситуации, борьбой элит и партий за власть и т. п. По-видимому, обе стороны приняли «правила игры» — восточноевропейцы перенесли «советское» на «российское», а россияне в большинстве не против такого переноса. Часто такая «эскалация истории» адресована внутреннему потребителю, но она также оказывает определенное влияние на характер, содержание и даже уровень межгосударственных отношений. Подобная «эскалация истории» Как представляется, данное явление может иметь иные объяснения.

Термин «эскалация истории» нами сконструирован путем заимствования из теории конфликта и истории международных отношений с целью охарактеризовать эту сторону взаимодействия России со странами Центрально-Восточной Европы на современном этапе, т. е. начиная со времени падения коммунистических режимов и после вступления стран ЦВЕ в евро-атлантические структуры.

В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова под эскалацией понимается увеличение, рост, расширение. В качестве примера приводятся: эскалация военных действий, эскалация гонки вооружений. В Большой советской энциклопедии — расширение, наращивание (вооружений и т. п.), распространение (конфликта и т. п.), обострение (положения и т. п.). В Толковом словаре иностранных слов Л. П. Крысина указано на этимологическое происхождение термина от английского — *escalation* и ранее от латинского *scala* — лестница. Эскалация понимается как постепенное увеличение, рост, расширение. Образно эскалацию можно представить как действие, совершаемое в соответствии с функциональным назначением и конструктивным видом лестницы — подъем (вряд ли, спуск) по ступеням. Соответственно, эскалация — поступательный процесс, характеризуемый количественными и/или качественными изменениями в пределах пространственно-временного континуума.

В теории политического конфликта эскалация характеризуется как одна из стадий конфликта. Конфликт принято определять как обоюдные осознанные действия, воззрения или намерения определенных субъектов, направленные друг против друга, проявляющиеся в процессе их взаимодействия²⁴. Следует проводить различие между

²⁴ Krisberg L. *Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution*, стр. 2. — Lanham, 1998.

так называемыми «потенциальными конфликтами» и конфликтами как таковыми, так же как и между условиями перехода конфликта потенциального в конфликт действительный и возможностями эскалации и сворачивания конфликта. В теории международных отношений также господствует конфликтологическое понимание эскалации.

Эскалация истории — возрастание роли и влияния исторических факторов в актуальных политических процессах и отношениях. В данном случае — в сфере международных отношений. К числу таких исторических факторов можно отнести: независимые от воли (властвующего в данный момент) субъекта — параметры:

- динамика (длительность, непрерывность, направленность, интенсивность);
- содержание и характер отношений в прошлом, и зависимые от воли субъекта — «субъективные»;
- интерпретация исторических фактов и событий;
- оценка опыта отношений в прошлом.

Это, как правило, слабые факторы международных отношений. Гораздо слабее, экономических, например. Часто они рассматриваются исследователями как второстепенные, или вовсе игнорируются. Вместе с тем, исторические факторы в определенные периоды: при обсуждении спорных вопросов; в условиях формирования конфликтной ситуации — начинают играть более значимую роль. Например, в территориальных спорах. В теории конфликта — эскалация кратковременная стадия конфликта, выводящая его на новый уровень. Сфера межгосударственных отношений требует взвешенного и прагматичного подхода. «Эскалация истории» как эмоционально-психологическая оценка международных отношений больше влияет на обывателя, чем на государственные институты.

Таким образом, термин «эскалация» в международных отношениях связывается с определенной мерой конфликтности. Применительно к отношениям России со странами ЦВЕ вполне определено можно установить пределы возможной эскалации: начальный пункт — наличие разности в видении проблемы — противоречия, конечный пункт — пауза-игнорирование ввиду невозможности войны. Невозможность войны нами утверждается исходя из двух посылок — (1) отсутствие противоречий, которые предполагают безальтернативность силового решения; (2) критическое понимание теории демократического мира. «Демократический мир» — не доказанная закономерность, а прежде всего ценностная концепция с присущими ей культурно-идеологическими допущениями²⁵.

Эскалация истории начала 1990-х в наших отношениях может быть объяснена потребностью в конструировании истории в условиях смены политического режима и социальной системы, а также расходящимися трендами экономических и политических интересов. Конструирование истории представляет собой попытку элит транслировать представления об историческом прошлом на массу, оставаясь внешне, формально в рамках исторических понятий. Оно имеет место в ситуации, когда масса становится значимой силой для политической власти, применяется с целью усилить или ослабить идентификацию, как правило, на национальной или на этно-религи-

²⁵ Цыганков А., Цыганков П. Кризис идеи «демократического мира» // Международные процессы. стр. 41. — М., 2005, № 3.

озной основе. Именно такая ситуация сложилась в отношениях России со странами ЦВЕ после падения коммунистического правления и распада СССР.

Сегодня эскалация истории в большей степени связана с политико-экономической асимметрией интересов, поскольку потребность в конструировании прошлого снижается в виду возрастающей элитарности политики, визуализацией массового восприятия, склонного к мифологизации прошлого. В июле–сентябре 2007 г. в рамках исследовательского проекта «Асимметрия экономических и политических интересов в отношениях России со странами Центрально-Восточной Европы» был проведен экспертный опрос, в котором приняли участие российские и зарубежные специалисты. Эксперты ранжировали по степени актуальной заинтересованности России в сотрудничестве с посткоммунистическими странами по 8-бальной шкале, где 1 — установлена как наивысший показатель.

Таблица 1.

Актуальная заинтересованность России в сотрудничестве с посткоммунистическими странами

страна/ранг	1	2	3	4	5	6	7	8	средний балл
Украина	5	4	0	0	0	0	1	0	2,0
Беларусь	4	4	1	0	0	1	0	0	2,1
Молдова	0	1	4	1	1	2	0	1	4,3
Венгрия	0	0	2	3	2	1	0	2	5,0
Чехия	0	0	2	2	0	4	2	0	5,2
Польша	0	1	0	1	4	1	2	1	5,4
страны Балтии	0	1	1	2	0	1	2	3	5,7
Словакия	0	1	0	0	2	4	2	1	5,8

Лидерами оказались Украина (2,0) и Беларусь (2,1). Страны ЦВЕ получили оценку ниже среднего от 5,8 до 5,0. При этом высокую оценку получила Венгрия (5,0), отношения с которой в последнее время развиваются весьма динамично. Далее следуют Чехия (5,2) и Польша (5,4). Словакия получила оценку российской заинтересованности ниже, чем страны Балтии — 5,8. Эксперты как наиболее желательные назвали развитие экономических отношений с ближайшими соседями России, в первую очередь, с Казахстаном, Украиной и Беларусью. При этом политическое сближение с этими государствами, как правило, признается нежелательным, в отличие от стран ЦВЕ, подтверждая существование явной асимметрии интересов. Если в отношениях с Венгрией, Чехией и Словакией асимметрия интересов имеет просматривающуюся тенденцию к снижению, то в российско-польских отношениях тренды экономической и политической заинтересованности во взаимном сотрудничестве явно расходятся.

Определяя перспективы развития отношений России со странами региона отметим, что в ближайшее время диссонанс политики и экономики ликвидирован не будет. Напротив, асимметрия интересов в этих сферах сотрудничества усилится, но

лишь до определенного момента. Повышение интенсивности экономического сотрудничества под влиянием основных трендов мировой экономики и внерегиональных влияний потребует от национальных правительств вывести на новые горизонты политический диалог. Характер экономических и политических отношений между Россией и странами Центрально-Восточной Европы изменится в ситуации, когда будет достигнут максимально возможный уровень экономических отношений в условиях асимметрии, показателем чего является невозможность реализации крупных экономических проектов без политических гарантий.

Чем заметнее асимметрия политических и экономических интересов в отношениях между странами, чем выше риск эскалации истории. Эскалация истории — одновременно маркер критического расхождения политических и экономических интересов и возможность открыть новый этап отношений. После эскалации истории (роста значимости исторических факторов международных отношений), уровень и интенсивность межгосударственных контактов снижается. В такой ситуации отсутствие диалога на «сложные» темы общей истории формирует стереотипы общественного восприятия, которые манипулятивно используются в сфере международных отношений. Но диалог на темы истории можно безопасно открывать только тогда, когда риск эскалации минимален. Пауза-игнорирование неизбежна и связана с необходимостью переоценки состояния отношений. В этот период разворачивается борьба разных точек зрения внутри самих стран, в конечном итоге понимание выгод сотрудничества и рисков конфронтации заставляет стороны искать новые сферы приложения совместных усилий. Такой подход способствует уменьшению асимметрии интересов, что, в свою очередь, снижает риск эскалации истории и предоставляет потенциальную возможность диалога на нетолерантные темы.

В обозримой же перспективе характер наших отношений со странами ЦВЕ изменится незначительно. По-прежнему, приоритетными направлениями будут торгово-экономическое сотрудничество. Сегодня Россию более всего интересует обеспечение транспортировки нефти и газа в страны Западной Европы по территории стран ЦВЕ. В политической сфере можно с большой вероятностью прогнозировать снижение уровня и эффективности контактов в связи с консолидацией традиционализма в нашей стране и приходом к власти в странах региона нелояльных к России сил. Возможно, интенсификация сотрудничества будет наблюдаться в смежных областях: антитеррористического и полицейского взаимодействия, упрощения или отмены визового режима для граждан, увеличения товарооборота и обмена инвестициями. Перспектива развития двухсторонних отношений связана, в первую очередь, с внутривнутриполитической стабилизацией и преодолением негативных тенденций во взаимной торговле. Немаловажное значение имеет международно-политическая конъюнктура. Отсутствие каких-либо принципиальных противоречий между основными акторами мировой политики может стать решающим фактором сближения России со странами Центрально-Восточной Европы.

Евразия в мировой политике ретроспективный и перспективный дискурсы

Г. В. Сачко

Заявленная в названии тема является до сих пор не только малоисследованной, но и весьма запутанной проблемой в силу целого ряда причин. Среди них, во-первых, отсутствие общепринятой трактовки самого понятия «Евразия». Общеупотребительным выступает понятие географической Евразии как самого крупного материка, разделяемого на европейскую и азиатскую часть. Однако с появлением геополитики появилась иная трактовка Евразии как «срединного мира», «сердца» евроазиатского континента. Почти одновременно с оформлением русско-эмигрантской концепции евразийства к геополитическому наполнению этого понятия добавилось культурологическое (цивилизационное). А именно, под Евразией понимается особое «место развития» (совпадающее в основном с территорией имперской России и СССР) представляющее собой единое целое в географическом, геополитическом, историческом, культурологическом и т. д. планах. С целью разграничения геополитической трактовки Евразии от географической, в последнем случае будем пользоваться словосочетанием Евро-Азиатский континент. Другая причина полемичности поднимаемой нами проблемы — неоднозначное отношение к классическому евразийству и современному евразийству, вызывающее критику их научной обоснованности и излишней политизированности.

Вместе с тем, устойчивая воспроизводимость данной проблемы на протяжении почти уже столетия (со времени появления геополитики и ее основополагающего понятия «хартленда» (Евразии), введенного Х. Маккиндером в 1904 г.) и особая ее актуализация в последние годы в связи с ренессансом геополитики в России, странах ближнего зарубежья и ряде других регионов не позволяет относиться к теме Евразии в мировой политике как «околонаучной» или «периферийной».

С целью уточнения исходных позиций и понятий мы обратимся к краткому историческому анализу проблемы в западной и российской школах геополитики с переходом к российскому и зарубежному неоевразийству и их критикам.

Как известно, базовые принципы геополитики были сформулированы географом Фридрихом Ратцелем, основателем политической географии, шведским политологом Рудольфом Челленом, которому наука обязана самим термином «геополитика», английским географом Хальфордом Маккиндером, по сути первым постулировавшим глобальную геополитическую модель, немецким исследователем Карлом Хаусхофером, с чьим именем была связана вся немецкая геополитика начала века (как считается, предопределившим идею мирового господства нацистской Германии), представителями американской геополитики Альфредом Мэхэном и Николасом Спайкменом, чьи рекомендации до сих пор используются политическими и государственными деятелями США.

Обобщая выводы этих исследователей, отвлекаясь от разногласий, связанных с их идеологическими и политическими пристрастиями, а главное, с потребностью и необходимостью «смотреть на мир» через призму национальных интересов своего государства, можно выделить следующие основополагающие позиции геополитики в аспекте Евразии.

Во-первых, в ее основе лежит противопоставление двух типов цивилизаций, «миров», предопределенных своим географическим положением. С одной стороны, морские, «талассократические» цивилизации, связанные с островным или береговым типом существования, мореходством и торговым строем. Примером подобного типа ранее служили Карфаген и Афины, ныне Великобритания и США. С другой стороны, континентальный, сухопутный, «теллурократический» мир. Это земли, довольно удаленные от морей и удобных для торговли береговых зон; внутренние пространства континентов, названные Маккиндером (вслед за географом Фэргривом) — Heartland, или «сердечная земля» (хартленд). Между хартлендом и морскими цивилизациями расположены береговые зоны — rimland (римленд) — термин Спайкмена.

Во-вторых, уже начиная с Ратцеля утверждается положение о том, что доминирование в мировой политике напрямую зависит от места и роли государств (а), которые они занимают и играют в определенном регионе мира. Ратцель считал, что в будущем доминирующими станут крупные государства, занимающие большие континентальные пространства, подобные Северной Америке, Евро-Азиатской России, Австралии и Южной Америке.

Маккиндер же в начале XX в. четко обозначил тот «осевой регион», который обеспечивал господство в мировой политике и истории человечества — это огромное внутреннее пространство Евразии. Маккиндер считал, что любая континентальная держава, будь то Россия, Германия или даже Китай, захватившая господствующее положение в «осевом регионе», может обойти с флангов морской мир, к которому принадлежала и его родная страна — Великобритания. Отсюда его практические рекомендации: предостережения против русско-германского сближения и, наоборот, укрепление англо-русского взаимодействия.

Идея «осевого региона» в мировой политике была воспринята и Хаусхофером, который вслед за Ратцелем и Маккиндером считал, что континентальная держава обладала фундаментальным преимуществом перед морской державой. Он рассматривал союз Германии и России как ядро евразийского союза с более широким транс-континентальным блоком, должным включать Китай и Японию²⁶.

²⁶ См. подробнее: Поздняков Э. А. Концепция геополитики. — Геополитика: теория и практика. Сб. статей. М., 1993.

Исходя из вышесказанного, становится понятным, почему американская геополитическая школа, восприняв как безальтернативное положение об осевом Евразийском регионе, вводит в научный оборот понятие «римленд» (от англ. rim — ободок) для обозначения евразийского пояса прибрежных территорий, через который Соединенные Штаты смогут контролировать «Мировой остров» — Евразийский континент, а следовательно, и весь мир.

Геополитическая формула Спайкмена: «Кто контролирует римленд, господствует над Евразией, кто господствует над Евразией, контролирует судьбы мира»²⁷.

В римленд Спайкменом были включены Европа, Ближний и Средний Восток, Индия, Юго-Восточная Азия и Китай.

Нетрудно убедиться, что именно эти выводы Спайкмена до сих пор являются основополагающими в геополитической стратегии США, что подтверждает не умозрительную и «кабинетную» природу основных базовых положений геополитики о Евразии, а проверенную временем и практикой аксиому внешнеполитической деятельности.

Более того, вся мировая политика XX в. (I и II мировые войны, противостояние двух мировых блоков-систем до развала СССР, последующая борьба за мировое влияние США) не только исходила из геополитических доктрин Маккиндера, Хаусхофера, Спайкмена и др., но и была их адекватной апробацией и реализацией.

Первым русским геополитиком, который не только начал употреблять слово «геополитика», но и разработал геополитическую модель мира «изнутри» хартленда, был основоположник и идеолог евразийского движения Петр Савицкий. При этом сразу же отметим, что его концепция явилась своеобразным продолжением и завершением предшествующей русской школы географического детерминизма, представленной географом Л. И. Мечниковым, исследовавшим роль рек в историческом развитии человека; историками Б. Н. Чичериным, С. М. Соловьевым, В. О. Ключевским, А. П. Щаповым, И. Л. Солоневичем, исследовавшими роль природных и географических факторов в бытии русского человека; географом П. П. Семеновым-Тян-Шанским, осветившим роль России в колонизационном движении европейских народов, и др.

Свою геополитическую концепцию П. Савицкий основывал на новой отрасли знания «геософии» и ее центральной категории «месторазвитие», введенными им в работе «Географический обзор России — Евразии»²⁸. Геософия понималась как анализ синтеза исторических и географических начал и их роли в возникновении, становлении и развитии этноса. Именно «месторазвитие» играет не последнюю роль в государственном устройстве, хозяйственном укладе, традициях, обычаях этноса, а в конечном итоге, и его духовном облике, менталитете, понимании своей исторической миссии.

«Месторазвитием» России является «срединная» часть Евро-Азиатского континента, которая с одной стороны граничит с Европой, а с другой — с Азией. Эту третью, большую, внутреннюю часть Евро-Азиатского континента он называет Евразией, площадь которой приблизительно совпадают с территорией имперской России, а затем СССР.

Евразия, доказывает П. Савицкий, это не механическое соединение европейской и азиатской территорий, а единый, обладающий специфическими географическими,

²⁷ Там же, с. 35.

²⁸ Савицкий П. Н., Континент Евразия. М., АГРАФ, 1997, с.279–295.

климатическими, природно-ландшафтными характеристиками мир. Этот «особый географический мир», уникальное «месторазвитие» обусловили формирование соответствующей евразийской культуры (цивилизации) как синтеза европейского и азиатского, славянского и туранского, западного и восточного. Всю историю Руси с древних времен до современности евразийцы рассмотрели под углом зрения борьбы «леса» и «степи» (В. Г. Вернадский), как периоды сменяющихся «волн» европеизации и азиатизации России и этапов их ассимиляции и гармонизации. Отсюда и гетерогенная сущность, природа России-Евразии, названная ими «славяно-туранской».

Исходя из данной уникальности России, евразийцы логично выводят и ее роль в мировом сообществе. В силу своего географического положения Россия является проводником, соединительным звеном и транспортным коридором между Европой, Азией и даже Северной Африкой. Она, выступая в качестве центра материка, объединяет все остальные части, без нее вся эта система материковых окраин (Европа, Передняя Азия, Иран, Индия, Китай, Япония) превратилась бы в «рассыпанную храмину».

Россия — Евразия — это «мост между Западом и Востоком» в планетарном масштабе.

Причем, вслед за евразийцами, необходимо иметь в виду не только прямое и прагматическое значение слова «мост» как особого геополитического пространства, но и переносное, культурологическое, цивилизационное содержание. Территория России-Евразии есть «специфическое место развития», где долгие тысячелетия (начиная с медного и бронзового веков, и в этом плане Россия оценивается евразийцами не только как наследница монгольской, но и скифской, гуннской держав) происходило соединение разных этносов, их скрещивание и перемешивание. Все это превратило Россию в своеобразную экспериментальную площадку — соединение сосуществования разных культур и цивилизаций в одно органическое целое. Этот «эксперимент», по мнению евразийцев, может стать примером для всех других народов мира на пути движения к новому международному сосуществованию разных цивилизаций в масштабах всего мира.

Таким образом, Евразия как третий, внутренний, континент евро-азиатского пространства в русской концепции был выделен в качестве единого и самостоятельного геополитического феномена.

Вместе с тем российская евразийская геополитика, так же как и обозначенные западные концепции, исходит из признания особой роли Евразии в мировой политике и системе международных отношений. Но ее принципиальным отличием в евразийской школе является осознание континентальной миссии Евразии как «соединителя» разрозненных, «умирителя» враждующих, «посредника» у ищущих согласия, «переводчика» в диалоге Запада и Востока. Это миссия установления господства мира в Мире, а не мирового Господства.

Вместе с тем, было бы неверно воспринимать данную геополитическую концепцию евразийцев лишь в утопическо-пацифистском духе. На этом особо настаивает современное русское неоевразийство.

Во-первых, выполнение роли моста между Западом и Востоком — это не субъективно-волюнтаристское пожелание России, а ее судьба, predeterminedная самим ее «местом развития». И от правильного и эффективного исполнения этой роли зависит сама ее жизнь и существование, ибо в противном случае Россия превратит свое евразийское пространство в «поле сражений» между Западом и Востоком (в современном

варианте, добавим от себя, это можно обозначить как территорию столкновения атлантизма, с одной стороны, и панисламизма, пантюркизма, панарабизма и т. д., с другой стороны). Кроме того, как отмечают В. Пантин и В. Лапкин, «проблема геополитического самоопределения России и её участия в диалоге цивилизаций тесно связана с проблемой ее геокультурной и цивилизационной самоидентификации»²⁹. Добавим от себя, что без внятной внешней политики, невозможна обоснованная внутренняя, и наоборот.

Во-вторых, реализация собственной евразийской геополитики со стороны России вызывала и вызывает жесткое неприятие и противодействие со стороны других геополитических акторов, для которых Евразия должна выполнять роль пассивной «шахматной доски»³⁰, где ими расставляются свои фигуры и осуществляются свои ходы (З. Бжезинский). Следовательно, России-Евразии необходимо использовать в качестве ответного средства всю совокупность и мощь современных средств участника мировой политики.

В-третьих, Россия-Евразия не может ограничиваться лишь «ответом» на геополитические «вызовы» современности, она должна сама активно проявить свою позицию в мировой политике и инициировать свои евразийские «вызовы» формируемому новому мировому порядку (НМП) атлантического толка (А. Г. Дугин, А. С. Панарин, Б. С. Ерасов).

В качестве такого евразийского «вызова» в геополитике А. Г. Дугин предлагает образование Евразийского континентального блока через последовательную и многоуровневую интеграцию стран СНГ в Евразийский союз с последующим вхождением других стран Евро-Азиатского континента в систему стратегических альянсов. Стратегические альянсы могут основываться на общем неприятии американоцентристского глобализма, экономической взаимовыгоде, политическом расчете. В зависимости от комбинации этих факторов А. Г. Дугин выделяет три категории партнерства в евразийском стратегическом блоке.

Первая — это мощные региональные образования (страны, группы стран), у которых с Россией существует взаимодополняемость, то есть их стратегический обмен потенциалами укрепляет оба геополитических субъекта. К этой категории он относит Европейский союз, Японию, Индию.

Вторая категория — «относительных» партнеров, вынужденных лавировать между американоцентризмом (однополярностью, которая им не сулит ничего хорошего, но от которой они зависят) и евразийством (многополярностью и региональной субъектностью), которые могут усиливаться от альянса с Россией. К этой категории отнесены Китай, Пакистан, Турция, Арабские страны.

Третью категорию составляют развивающиеся страны, не обладающие геополитической субъектностью, но способные при объединении играть определенную роль под контролем евразийского блока³¹.

²⁹ Пантин В., Лапкин В., Россия между Западом и Востоком: проблемы геополитического и геокультурного самоопределения. — Россия и мусульманский мир, 2007, № 2 (176), с.12.

³⁰ Интересное (метафизическое) объяснение образа «шахматной доски» можно найти в статье О. Зотова «Евразийская геополитика Тимура». Вестник Евразии, 2001, №1 (12), с.147.

³¹ См.: Дугин А., Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить пространством. М., 2000.

По мнению другого неоевразийца А. С. Панарина, Россия — Евразия противопоставит атлантизму не столько как геополитический актор, сколько как цивилизационная альтернатива. Дело в том, что геополитическое противостояние есть лишь отражение, проявление более глобального процесса: выбора проекта будущего человечества. В настоящее время наиболее активно и даже агрессивно внедряется «радикализованный вариант американоцентричной технической цивилизации» как весьма «одномерно-техноэкономикоцентричного общества, не обремененного культурной памятью и остающегося чуждым понятию духовных приоритетов»³².

Роль России — Евразии в том, чтобы принять активное участие в формировании альтернативного проекта с ориентацией на сохранение и накопление духовных и материальных богатств цивилизации, складывавшейся веками. Причем необходимость такого «вызова» со стороны России обусловлена не только ее мировым призванием, но и потребностью самосохранения, ибо в противном случае она не может отстоять свой цивилизационный и геополитический ареал, который будет сжиматься с трех сторон: со стороны Запада, мусульманского Юга и со стороны особо динамичного Азиатско-Тихоокеанского региона.

Основными параметрами альтернативной России-Евразии, по мнению А. С. Панарина, могут быть:

- активный союз с тюркскими народами, входящими в ее состав и живущими в ближнем зарубежье. Убеждение их экономической, сырьевой, инфраструктурной политикой в том, что надежной альтернативы их союзу с Россией нет. В этом новом едином цивилизационном пространстве (конституционно-правовом, экономическом, информационно-образовательном, научно-техническом и т. д.) должно быть обеспечено единство и дифференциация составляющих его народов как «самоценное многообразие»;
- наследование и возрождение в современном инварианте традиции «Великого шелкового пути» между двумя океанами (Тихим и Атлантическим), выстраивание евразийского «экуменизма» на диалоге культур, религий, традиций.

Альтернативная модель постиндустриального развития должна сочетать экономические и духовные приоритеты с аскезой, завещанной тысячелетними традициями Востока, при четком осознании, что модернизация не тождественна вестернизации.

Если же Россия не сможет подобным образом ответить на «вызов» атлантизма и «уйдет» из Евразии, то, по прогнозу А. С. Панарина, образовавшийся вакуум повлечет за собой «всасывание» многомиллионных масс Азиатско-Тихоокеанского региона и соответствующую геополитическую экспансию стоящих за ними мощных держав, то есть Россия превратится в поле сражений, о котором предупреждали еще классики евразийства.

Б. С. Ерасов, вслед за представителями исторического и современного евразийства, исходит из мысли, что Россия — это не просто неразрывная часть, а опора Евразии. Следовательно, «обустраивая» себя, создавая устойчивость России как срединного ядра, несущей конструкции всего Евразийского пространства, наша страна тем са-

³² Панарин А. С. На рубеже тысячелетий: Россия в поисках цивилизационного и геополитического равновесия. — В кн.: Цивилизации и культуры. Научный альманах. Вып. 3. М., 1996, с.78.

мым обеспечивает в определенной мере и стабильность всего континента. Новое обустройство России Б. С. Ерасов обозначает как цивилизационный процесс, в котором главным фактором является и устойчивая сеть отношений, вписывающаяся в рамки Большой Традиции³³.

Такая сеть достигается только путем взаимной адаптации социальных слоев, этнических, национальных и конфессиональных компонентов, распределением функций центра и периферии. Огромное значение в цивилизационном устройении Евразии Б. С. Ерасов отводит идеологии, образованию и науке.

В противном случае произойдет глубокая дезинтеграция евразийского пространства на «суверенные» территории, обострение проблемы рубежей России со стороны Востока, юга Дальнего Востока, а побочным следствием станет обострение многочисленных изнурительных конфликтов на Северном Кавказе, в Закавказье, Средней Азии³⁴.

Российское неоевразийство, естественно, подвергается критике как «извне», так «изнутри». Как правило, оппонентами выступают идеологи националистически настроенных слоев населения. Так, например, в Татарстане в трудах Р. Хакимова, Д. Исхакова, Р. Сафина, Ф. Уразаева и др. подвергается критике основополагающий тезис о самом существовании евразийской цивилизации. По мнению татарских авторов, в качестве самостоятельных можно рассматривать лишь отдельные русско-православную и тюрко-мусульманскую цивилизации, а то, что выдается за евразийскую — есть на самом деле только государство, территория, «удерживающие народы вместе» (Р. Хакимов). При таком подходе следуют соответствующие геополитические рекомендации этих идеологов: самостоятельность Татарии в налаживании отношений, с одной стороны, с Европой, которая им ближе и которая дает прямой выход на современную цивилизацию и прогресс, а с другой стороны — обращение к Турции как некоему центру тюркской цивилизации и гаранту обеспечения прав тюркского населения в России³⁵.

Другим вариантом антиевразийства в лице тюркизма можно считать течение, возникающее по оси Крым — Северный Кавказ, которое определяет общетюркскую солидарность как условие последовательной реабилитации после репрессий тоталитарного режима и, соответственно, ориентировано на геополитические связи с Турцией и Азербайджаном³⁶. Кроме того, в российской палитре политической мысли между евразийством и антиевразийством существует еще множество промежуточных позиций со специфическими нюансами. Среди них вариант, отстаивающий доминирование

³³ Ерасов Б. С. Этническое — национальное — цивилизационное в пространстве Евразии. — В кн.: Цивилизации и культуры. Научный альманах. Вып. 2, М., 1995, с. 102.

³⁴ Ерасов Б. С. О геополитическом и цивилизационном устройении Евразии. — В кн.: Цивилизации и культуры. Научный альманах, Вып. 3, М., 1996, с. 94.

³⁵ Исхаков Д. М. Критика новой евразийской идеологии в Татарстане. — Евразийство: историко-культурное наследие и перспективы развития. Издательство «Восточный университет», Уфа, 2000, с. 91–93.

³⁶ Червоная С. М. Тюркский мир Кавказа и Крыма в парадигме евразийской идеи. — Евразийство: историко-культурное наследие и перспективы развития. Издательство «Восточный университет», Уфа, 2000, с. 79–80.

туранского, а не российского элемента как носителя и гаранта евразийского единства в современных условиях. Так, например, башкирский исследователь И. Э. Кузеев, признавая интерпретацию классического евразийства истории Евразии как тесного взаимодействия тюрков и славян при циклически сменяющемся доминировании каждого из них (в давности — преобладание булгар, хазар, затем тюрк-монголов, в московском царстве — славян), считает, что в настоящее время «России, переживающей глубокий системный кризис, достаточно сложно претендовать на роль инициатора евразийских интеграционных процессов»³⁷. Он передает ведущую роль в «регионах» Евразии-Турции, то есть тем самым разрушает саму классическую парадигму Евразии как срединного, внутреннего континентального торса евро-азиатского пространства. Более того, этот подход отнюдь не является оригинальным, поскольку именно он наиболее четко и массированно проводится самой Турцией, о чем подробнее мы будем говорить ниже.

Внероссийское евразийство на пространстве Евразии в современных рамках СНГ выступает как тот или иной инвариант неоевразийства, но при этом критериями идентификации различных национально и этнически окрашенных концепций выступают следующие общие идейные послышки:

- неприятие сугубо европейского (или сугубо азиатского) пути развития для своей страны;
- отстаивание самостоятельности и самобытности евразийской цивилизации;
- признание значимости геополитического места и роли Евразии — СНГ.

Наиболее ярким представителем неоевразийства в странах СНГ является Казахстан в лице его президента Н. А. Назарбаева. Президент вполне откровенно сформулировал идею роли Казахстана и его геополитические устремления в своем выступлении в «Чатем Хаусе» (Лондон) 22 марта 1994 г.: «Расположенный в сердце евро-азиатского материка, гранича на севере с Россией и на юго-востоке с Китаем, Казахстан, волею судьбы заняв это срединное положение, не может не быть призванным осуществлять многополюсную внешнеполитическую ориентацию. Феномен нашей республики заключается и в том, что мы являемся одновременно членами и европейских, и азиатских региональных международных организаций и финансовых организаций. Несомненно, мы понимаем суть своего геополитического положения и, более того, готовы к тому, чтобы стать **центром** (выделено мной. — Г. С.) по укреплению безопасности на азиатском континенте»³⁸.

В этом же выступлении содержится и соответствующая аргументация «евразийского» толка, призванная обосновать геополитическую миссию страны в качестве моста между Европой и Азией: «Казахстан — уникальное государство в Азии, в котором переплетаются европейские и азиатские корни ... Сочетание разных культур и традиций позволяет нам впитывать лучшие достижения европейской и азиатской культур...»³⁹.

³⁷ Кузеев И. Э. Россия и Турция в Евразии — Евразийство: историко-культурное наследие и перспективы развития. Издательство «Восточный университет», Уфа, 2000, с. 66.

³⁸ Назарбаев Н. А. Евразийский союз: идеи, практика, перспективы. М., 1997, с.28.

³⁹ Там же, с. 27.

Чуть позже, 3 июня 1994 г. эта идея трансформировалась в известный проект Евразийского союза (ЕАС), активным идеологом и инициатором которого выступил президент Казахстана. Основной стержень этого проекта — реинтеграция (политическая, научно-культурная, гуманитарная, но главным образом — экономическая), на территории бывшего Советского Союза.

Оставим сейчас в стороне проблему соотношения предложенного ЕАС и СНГ, которая хотя и вызвала оживленную дискуссию, не является предметом нашего исследования. Остановимся на других моментах этого проекта.

Несмотря на прописанные в проекте ЕАС принцип равноправия и общность интересов стран СНГ, нетрудно отметить при этом претензию Казахстана на лидерство в этом новом образовании.

Претензии на геополитическое лидерство Казахстана восходят к первым же внешнеполитическим шагам, предпринятым после получения суверенитета, когда были заметно расширены межправительственные и деловые контакты как с европейскими, так и азиатскими странами: США, Францией, Германией, Великобританией, Австрией, Японией, Сингапуром, Италией, Турцией, Кореей, Китаем. При этом четко фиксировалась цель этих контактов, выраженная самим Н. А. Назарбаевым: учитывая природные богатства Казахстана и его твердый курс на реформы, можно предположить, что республика при активной помощи передовых стран могла бы стать важным оплотом демократии и рыночной экономики в самом центре евразийского материка.

С годами евразийская идея Н. А. Назарбаева трансформировалась в символический образ «Центральноазиатского Барса», каковым должен стать Казахстан (по аналогии с Азиатскими тиграми) в 20–30-е гг. XXI века. Этот «Казахстанский Барс», обещал Н. Назарбаев в своем послании народу Казахстана 10 октября 1997 г., будет обладать и западной эlegantностью, помноженной на передовой уровень развития, и восточной мудростью и выносливостью. Не обходит стороной Президент Казахстана таких высокопарных слов как «миссия Казахстана», или упование на неповторимость и уникальность прогнозируемого пути своей страны: «Наша модель не будет похожа ни на чью другую». И все это для того, чтобы еще раз продекларировать себя в качестве моста на геополитическом евразийском пространстве: «Казахстан, являясь центром Евразии, будет играть роль экономического и культурного связующего звена между тремя быстро растущими регионами — Китаем, Россией и Мусульманским миром»⁴⁰.

Совершенный, таким образом, «перенос» миссии несущей и связующей конструкции Евразии с России на Казахстан — это хотя и кардинальный отход от классического евразийства, но не самый пагубный в аспекте рассматриваемой проблемы «Евразия в мировой политике».

Напомним, что главная заповедь евразийства состояла в том, что Евразия должна сохранять свою самостоятельность как большое геополитическое пространство не только ради самой себя, но и всего мира, ибо это серьезный гарант «цветущей сложности» мирового сообщества, то есть равноправного сосуществования многих и разных цивилизаций. А Евразийский экономический союз Н. А. Назарбаева — это не что иное, как поиск наиболее экономически эффективного вхождения в глобальную

⁴⁰ Там же, с. 404

мировую систему общечеловеческих (читай: либеральных ценностей), гарантия от «растворения» в глобализме⁴¹ посредством «открытого регионализма»⁴².

Современные западные концепции так или иначе продолжают признавать особую роль хартленда в мировом геополитическом балансе. В то же время роль Евразии оценивается ими лишь как фактор или средство достижения мирового влияния своей страны или даже ее мирового доминирования.

В этом плане хорошо известны работы американского геополитика З. Бжезинского, гораздо менее распространена концепция, претендующая на создание «беспристрастной геополитической модели современного мира» геополитика Сола Коэна, изложенная им под названием «География и политика в разделенном мире» в 1964 г.

Доктрина Коэна исходит все из той же схемы Спайкмена «Хартленд — Римленд», своеобразно трансформированных в деление мира на геостратегические сферы и геополитические регионы. В современном мире, согласно С. Коэну, существуют два стратегических региона:

1. «зависящий от торговли морской мир»;
2. «евразийский континентальный мир».

Первый мир включает в себя: Англо-Америку и Карибский бассейн, Морскую Европу и Магриб, удаленную от континента часть Азии и Океании, Южную Америку.

Второй, Евразийский, состоит из русского хартленда и Восточной Европы, а также восточно-азиатской континентальной части.

Причем «сердцевиной» первого мира является «морское кольцо Штатов» с прямыми выходами к трем океанам, а сердцевиной второго — российский промышленный район, охватывающий европейскую часть бывшего Советского Союза, Урал, Западную Сибирь и Северный Казахстан⁴³.

Нетрудно заметить, что Евразия (причем в ее классическом понимании) отнесена Коэном к геостратегическому району мира, изменения в котором с неизбежностью ведут к геополитическим изменениям в других регионах.

Согласно другой, противоположной позиции, также существующей в западной геополитике, Евразия в системе мировых отношений теряет свою значимость, превращаясь, в лучшем случае, в периферийный регион. Подобный вывод является логичным для всех сторонников глобализма, в соответствии с которым «центром мира» становится наиболее экономически и демократически развитые страны, к коим в первую очередь принадлежат США, страны Западной Европы и приближается Япония (А. Страус).

Причем утверждают закономерность такой новой униполюсной модели мира не только ее идеологи, подобно американцу советнику НАТО А. Страусу, но и представители самого Евразийского континента, как, например, профессор университета Македонии К. Темков. Согласно последнему «ни одна страна в Евразии не имеет

⁴¹ Дугин А. Евразийская миссия Нурсултана Назарбаева. М., 2004, с. 62.

⁴² См. подробнее об «открытом» и «закрытом» регионализме и его роли в глобализме в кн.: Восток/Запад. Региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений./под ред. А.Д. Воскресенского, М., РОССПЭН, 2002, с.61–81.

⁴³ Cohen S. B. Geopolitics in the New World Era: A New Perspective on an old Discipline//Reordering the world. Geopolitical Perspectives on the Twenty-first Century. Oxford, 1994.

исторической важности всемирного масштаба... Евразия потеряла свою стратегическую важность»⁴⁴. Аргументами данного автора являются положения, вытекающие из предложенного им самим понимания Стратегии как трехкомпонентной конструкции: места, человеческих и природных ресурсов. Причем сегодня, как отмечает автор, природные ресурсы вытесняются индустриальным потенциалом и технологическим знанием, а роль человеческого фактора растет. «Однако ни одна страна в Евразии в плане этих трех факторов не имеет исторической важности всемирного масштаба... Богатства стран Евразии не представляют жизненной важности для мировой экономики»⁴⁵. Если последнее положение автора легко подвергается критике, поскольку не «вяжется» с существующей статистикой экспортно-импортных показателей стран Евразии, то следующий его пассаж можно оставить без комментариев в силу его самоочевидной легковесности: «... здесь (т. е. в Евразии) не бывает людей с глобальным мировоззрением, начатые проекты не осуществляются, затем ведут к катастрофам»⁴⁶.

Завершая обзор современных взглядов на Евразию в мировой политике, обратимся, на наш взгляд, к наиболее взвешенной и адекватной позиции на данную проблему, согласно которой роль Евразии может быть весьма значимой и даже определяющей в новой системе международных отношений, но при определенных, весьма трудных условиях.

В этом плане можно сослаться в качестве примера на возникновение и деятельность такой общественной организации, как Платформа «Диалог Евразия». Учредителями ее в 1998 г. выступили 46 представителей интеллигентских кругов (ученых, журналистов, писателей и т. д.) из 20 стран Евразийского пространства.

Данной Платформой учреждена Ассоциация писателей и журналистов Евразии, регулярно издается журнал «Да / Диалог Евразия».

В программном документе Платформы отмечается: «Центральная часть Евразии играет и продолжает играть важную роль в формировании мировой истории, а также является колыбелью многих цивилизаций и культур. После разрушения блоков противостояния роль Евразийского региона в формировании мира будущего и его влияние на процессы в этом мире с каждым годом будут расти»⁴⁷.

Вместе с тем, само появление данной общественной организации и ее нацеленность на практическую повседневную работу настойчиво подчеркивают сложность и проблемность нынешнего существования Евразии.

Платформа провела за эти годы несколько международных конференций, посвященных проблемам Евразии, например, «Глобализация и Евразия», «СМИ в Евразии», «Молодежь в Евразии», «Миграция в Евразии», «Проблемы терроризма» и т. д.

Не всегда бывают едины во мнениях и сами участники этого общественного объединения. Наиболее ярко это проявляется при определении страны — лидера евразийского единства. Для председателя Фонда писателей и журналистов (последний является коллективным участником Платформы) Харуна Токая и его сограждан — это

⁴⁴ Темков К. Стратегическое положение Балканского полуострова. — / Да. Диалог Евразии, 2000, с. 56.

⁴⁵ Там же, с. 57.

⁴⁶ Там же, с. 57.

⁴⁷ Диалог Евразия. Проект «Жить вместе». www.da.com.tr.

Турция, а для члена Союза писателей Казахстана Нурлана Оразалина «золотой мост Евразии — это Казахстан» и т. д. Но все участники Платформы согласны с ее целью: «Внести вклад в установление диалога между жителями Евразии, содействовать их взаимопониманию и мирному существованию»⁴⁸.

Причем участники Платформы демонстрируют осознание того, что воссоздание единого культурно-информационного пространства Евразии предопределяется все более тесным сотрудничеством в сфере политики и экономики, способствованию которому и служит деятельность Платформы.

Согласно итоговому документу IV съезда Платформы «Диалог Евразия», Евразия — это «территория, на которой в среде разнообразия языков, религий и культур, взаимодействуя, живут множество народов, каждая из культур должна внести свой вклад в процесс глобализации, кроме того, государства евразийского региона должны развивать отношения взаимной терпимости и диалога как в отношениях друг с другом, так и внутри себя»⁴⁹.

⁴⁸ Диалог Евразия. Проект «Жить вместе». www.da.com.tr.

⁴⁹ Там же.

Миграционная политика США: уроки для России

А. В. Коробков

Одно из наиболее наглядных последствий как политической либерализации, так и последующего распада СССР, — это формирование принципиально новой миграционной ситуации на постсоветском пространстве. Российская Федерация занимает уникальное место в СНГ, играя три принципиально различных роли в миграционной цепочке. Россия является и страной, принимающей иммигрантов, и страной эмиграции, преимущественно в страны «старого зарубежья», и страной транзита для тех, кто пытается попасть на Запад. Каждая из этих ролей имеет как свои положительные, так и отрицательные стороны.

Вопрос иммиграции в настоящее время особенно важен для России и потому, что она хотя бы частично компенсирует потери в демографической и профессиональной структуре населения — потери, являющиеся результатом эмиграции высококвалифицированных специалистов на Запад и их «внутренней миграции» в те виды деятельности, которые не соответствуют их образованию и профессиональной квалификации⁵⁰.

В целом за период 1992–2006 гг. миграционный прирост населения России составил 4,8 млн человек. Несмотря на то, что масштабы иммиграции в 2000-х сокращаются, она является единственным источником прироста населения в Российской Федерации, компенсирующим естественную убыль населения⁵¹. Иммиграция имеет большое значение и как фактор изменения демографической, этнической и профессиональной

⁵⁰ Только в 1990–2003 гг. численность занятых в научно-технической сфере сократилась в РФ почти в 2 раза — с 1943 тысяч до 858,5 тысячи человек. Число исследователей за тот же период снизилось с 992,6 тысячи до 409,8 тысячи человек, или на 59%, достигнув уровня 35-летней давности (Г. А. Власкин, Е. Б. Ленчук. Промышленная политика в условиях перехода к инновационной экономике. Опыт стран Центральной и Восточной Европы и СНГ. Москва: Наука. 2006. с. 203)

⁵¹ Только в 1990–2003 гг. численность занятых в научно-технической сфере сократилась в РФ почти в 2 раза — с 1943 тысяч до 858,5 тысячи человек. Число исследователей за тот же период снизилось с 992,6 тысячи до 409,8 тысячи человек, или на 59%, достигнув уровня 35-летней давности (Г. А. Власкин, Е. Б. Ленчук. Промышленная политика в условиях перехода к инновационной экономике. Опыт стран Центральной и Восточной Европы и СНГ. Москва: Наука. 2006. с. 203)

структуры населения России. Иммиграционный приток включает большое количество высококвалифицированных специалистов и людей, принадлежащих к наиболее продуктивным возрастным группам: в 2006 г. 19,0 процента имели высшее образование, а 32,8 процента — либо закончили техникум, либо имели незаконченное высшее образование. Люди, находящиеся в трудоспособном возрасте, составляли 71,1 процента иммигрантов⁵².

Одновременно нельзя не отметить и наличие серьёзных отрицательных последствий иммиграции, нередко выпячиваемых многими российскими политиками и прессой. Среди них — и быстрые изменения этнической структуры, и приток незаконных иммигрантов, и возрастающая нагрузка на рынок труда и механизмы социальной защиты населения, и рост преступности и коррупции.

Любопытно, что в этом плане Россия встречает целый ряд проблем, аналогичных тем, с которыми сталкивается крупнейшая страна традиционной иммиграции — Соединенные Штаты Америки. Америка, конечно, не имеет той тройственной роли в миграционной цепочке, которая отличает в настоящее время Россию. И гарантии политических свобод, и уровень благосостояния в этой стране таковы, что миграция развивается практически в одном направлении, США выступают в качестве принимающей мигрантов стороны. Тем не менее, Америка сталкивается сегодня с рядом серьёзных проблем в сфере миграции, включая массовый наплыв незаконных иммигрантов через протяжённую и плохо охраняемую границу с Мексикой — страной со значительно более низким, чем в США, уровнем жизни. В свою очередь, всё нарастающий иммиграционный поток ведёт к росту социальной напряжённости и рассматривается многими в качестве угрозы безопасности страны и даже культурной идентичности американского населения.

Эволюция американской иммиграционной политики

Во время принятия Конституции в 1787 г. в 13 штатах первоначальной федерации жило около 4 миллионов человек⁵³. Это была этнически, лингвистически, и культурно во многом общая группа: выходящие в основном из Западной и Северной Европы, объединённые английским языком⁵⁴ и христианством, преимущественно различных протестантских конфессий.

На момент переписи 2001 г. в США жили более 286 миллионов человек (к настоящему времени население страны уже превышает 300 млн человек). Подобный рост численности стал возможен как благодаря относительно высоким темпам естественного прироста, так и вследствие ширококомасштабной иммиграции. Соединённые Штаты остаются единственной высокоразвитой страной мира, в которой население продолжает расти, и достаточно высокими темпами. Ежегодно население США возрастает приблизительно на два миллиона человек за счёт естественного

⁵² Численность и миграция населения Российской Федерации в 2006 году (Статистический бюллетень). — М.: Федеральная служба государственной статистики, 2007, с. 63, 117

⁵³ U. S. Bureau of the Census, Statistical Abstracts of the U. S. Washington, D. C.

⁵⁴ Интересно в то же время отметить, что в первые годы после Революции неприязнь к Британской короне была столь сильна, что неоднократно высказывались предложения отказаться от английского языка и в качестве государственного ввести немецкий.

прироста и на один миллион — вследствие иммиграции⁵⁵. Основанные первоначально в качестве переселенческой колонии, США привлекали иммигрантов со всего мира как страна и политической свободы (особое значение изначально имел религиозный фактор), и широких экономических возможностей (особенно приметных при отсутствии феодального землевладения и юридических барьеров для социальной и территориальной мобильности). Несмотря на это, понятие свободы иммиграции и практическая политика в этой области со временем претерпели серьёзные изменения. Первоначально свобода иммиграции преимущественно означала свободу европейской протестантской христианской иммиграции. Но даже в этих условиях неоднократно слышались требования ограничить въезд отдельных этнических или религиозных групп. Эта во многом парадоксальная ситуация возникла несмотря на то, что американцы представляют собой нацию иммигрантов.

Между тем, структура иммиграционных потоков начала меняться уже в девятнадцатом веке. Революции и возникновение независимых государств в Латинской Америке, попадание их в сферу экономического и политического влияния Соединенных Штатов (в том числе и вполне открытого, основанного на провозглашённой в 1823 г. Доктрине Монро), прогресс транспорта и связи и политические перемены во многих частях мира привели и к интенсификации иммиграции, и к изменениям в территориальной ориентации и этно-национальной структуре миграционных потоков. Как уже отмечалось ранее, первые поселенцы были в основном протестантами, приехавшими в семнадцатом и первой половине восемнадцатого века в Северную Америку из Западной и Северной Европы, нередко стремясь избежать религиозных преследований на родине.

Несмотря на это, даже в подобной обстановке относительной этнической, культурной и религиозной близости проявлялись элементы ксенофобии и групповых предрассудков. Бенджамин Франклин (наиболее, кстати сказать, терпимый и демократичный из «отцов-основателей»), был озабочен масштабами иммиграции этнических немцев, которые, по его мнению, были в целом недостаточно культурно развиты и образованы и сталкивались с большими трудностями в изучении английского языка. В 1751 г. Бенджамин Франклин писал, в частности: «... почему в наши поселения должны быть допущены стада... быдла, которое, скапливаясь, установило бы свои Язык и Традиции, вытесняя наши? Почему должна Пеннсилвания, основанная англичанами, стать колонией *чужаков*, которые вскоре станут столь многочисленны, что смогут Онемечить нас вместо того, чтобы мы Обангличили их, и никогда не воспримут наши Язык и Традиции, как не могут они принять нашу культуру»⁵⁶. Б. Франклин опасался, что их присутствие могло породить «большие беспорядки в нашей среде»⁵⁷.

⁵⁵ Десятилетний прирост населения примерно соответствует его величине в Калифорнии, крупнейшем американском штате.

⁵⁶ Benjamin Franklin. 1961. Observations concerning the increase of mankind, peopling of countries, etc. In The Papers of Benjamin Franklin. Volume 4, July 1, 1750 through June 30, 1753. New Haven: Yale University Press, p. 234. Не стоит, конечно, забывать, что слова эти были сказаны более 250 лет назад, в иную историческую и культурную эпоху.

⁵⁷ Цит. по: Borjas, George. Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999, 3. Заслуживает упоминания то, что в настоящее время выходцы из Германии составляют самую многочисленную группу в населении США, а Президентом страны является человек с немецкой фамилией Буш.

В середине девятнадцатого века началась интенсивная иммиграция из католических стран Средиземноморья и Ирландии (из последней — во многом в результате «картофельного голода» 1850-х годов), породившая боязнь изменения религиозного и этнического баланса и требования ввести иммиграционные квоты. Эти опасения ещё более усилились, когда среди иммигрантов стала расти доля выходцев из Азии и представителей не христианских конфессий. В частности, во второй половине девятнадцатого века началась интенсивная иммиграция контрактных рабочих из Китая и некоторых других азиатских стран. К 1880 г. более чем 200 тысяч китайцев поселились в Калифорнии, составив почти десять процентов её населения. В ответ на это были введены ограничения: в 1882 г. Конгресс принял Акт об Исключении Китайцев, который на 10 лет запретил китайскую иммиграцию и натурализацию китайцев — постоянных жителей США. Этот запрет был продлён в 1892 г. и даже на какое-то время стал постоянным в 1902 г. В результате китайское население США сократилось более чем на 40 процентов в течение последующих 40 лет.

Начиная с 1890-х годов, возникли значительные миграционные потоки из Центральной и Восточной Европы, включая масштабную еврейскую иммиграцию: в девятые годы девятнадцатого века доля Западной Европы в иммиграционном притоке снизилась до менее 50 процентов по сравнению с более чем 95 процентами в 1860-е годы. Одновременно масштаб иммиграции продолжал расти: только через знаменитый нью-йоркский остров Эллис прошли в 1892–1924 гг. более 12 миллионов человек.

Иммиграционный прирост достиг своего пика в первом десятилетии двадцатого века, когда в страну въехало около девяти миллионов человек. И количество иммигрантов, и изменения в их религиозном и этническом составе, вызвали бурную реакцию и многочисленные требования или ограничить, или вообще прекратить иммиграцию на определенный срок. В сороковые годы девятнадцатого века, например, сформировалась партия под своеобразным названием «Знать ничего не знаю», выступавшая против допуска в США иммигрантов из католических стран, которых она рассматривала в качестве агентов Папы Римского, якобы готовивших переворот и избитие протестантов в США. Аналогичные предложения выдвигали и Американская Ассоциация Защиты, созданная Генри Бауэрсом в 1887 г., которая насчитывала к 1894 г. 500 тысяч членов, и сформированная в 1894 г. Американская Ограничительная Лига, предлагавшая ввести жёсткое разделение иммигрантов на «желательных» и «нежелательных». Несколько позже, в двадцатые годы прошлого века, с подобными требованиями выступал Ку Клукс Клан, насчитывавший, по разным источникам, от 5 до 9 миллионов членов, преимущественно на юге США, ставивший целью добиться запрета на иммиграцию евреев и католиков. Кроме того, в 1878 г. Деннисом Кирни была сформирована в Калифорнии ставшая достаточно влиятельной Партия Трудящихся, выступавшая за запрет китайской иммиграции.

Негативная реакция на иммиграцию особенно усилилась в период 1910–1920 гг., поскольку изменения в этническом составе мигрантов совпали с резким ростом их количества. В 1910 г. 14,7 процента жителей США оказались рождены за пределами страны (в настоящее время эта доля составляет 10,4 процента)⁵⁸.

⁵⁸ Nye, Joseph S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2002, 116.

В это время был принят ряд жёстких административных мер, направленных на ограничение иммиграционного притока и регулирование его этнической и региональной структуры. В частности, Иммиграционный Акт 1917 г. выделил ряд категорий мигрантов, не подлежащих приёму, и внёс уточнения в уже существовавший до этого ценз грамотности. Новые ограничения были внесены в законодательство в 1918, 1921 и 1924 гг. Законодательные акты 1921 г. и, особенно, Акт об Ограничении Иммиграции 1924 г. закрепили наличие иммиграционных квот, основанных на этническом составе населения США в 1920 г., которые должны были обеспечить сохранение существующих межэтнических и прочих пропорций в составе американского населения. Ежегодная иммиграция из отдельных стран и регионов не должна была превышать «одной шестой процента населения континентальной территории США в 1920 г.» Данная система, между тем, не предусматривала квот для мигрантов из Азии и Африки. (Впоследствии некоторые ограничения на иммиграцию из азиатских стран были ликвидированы). С другой стороны, не было предусмотрено ограничений для мигрантов из стран Западного полушария. За Великой депрессией 1929 г. последовали новые административные меры, направленные на ограничение любой новой миграции. В результате поток иммигрантов снизился с 280 тысяч человек в 1929 г. до 23 тысяч в 1933 году⁵⁹.

Акт о Внутренней Безопасности, принятый в 1950 г., фактически запретил иммиграцию коммунистов и других «подрывных элементов». Нельзя также не отметить наличия в течение долгого времени запрета на въезд мигрантов, больных рядом инфекционных и наследственных заболеваний.

Новые изменения были внесены в миграционное законодательство в 1952 г., с принятием Конгрессом Акта МакКэррена-Вальтера. Данный законодательный акт подтвердил наличие квот, введённых в 1924 г. Как и ранее, квоты не распространялись на выходцев из Западного полушария и супругов и детей американских граждан. Ряд ограничений по расовому признаку был отменён, между тем список политических ограничений, появившийся в 1950 г., был расширен.

Реальные изменения, направленные на либерализацию миграционного законодательства и ликвидацию дискриминационных льгот, начались в рамках общей либерализации и борьбы за гражданские права в шестидесятые годы двадцатого века. Акт об Иммиграционной Реформе был принят Конгрессом в 1965 г. и впоследствии дополнен в 1976 г. и 1980 г. Он установил годовой лимит вначале в 170 тысяч, а затем в 320 тысяч иммигрантов и беженцев. При этом не более 20 тысяч человек могли въехать из одной и той же страны. Приоритет отдавался высококвалифицированным работникам и лицам, имеющим родственников в Соединенных Штатах. Следствием этого нового подхода и фактической отмены дискриминационных этнических и расовых квот было стремительное изменение региональной и этнической структуры иммиграционных потоков: если перед 1965 г. более 90 процентов иммигрантов приезжали в США из Европы, то через 20 лет доля европейцев среди новых иммигрантов оказалась ниже 10 процентов. Большинство иммигрантов теперь прибывают в США из развивающихся стран, в результате в настоящее время половина родившихся за границей жителей США приехали из Латинской Америки, а четверть — из Азии.

⁵⁹ <http://www.uscis.gov/grathics/shared/statistics/>

Новая политика квот имела многочисленные исключения и много раз подвергалась ревизиям. В частности, в 1980 г. Конгресс принял Акт о Беженцах, который установил лимит на приём беженцев в 50 тысяч в год. Помимо этого, Президент имеет право принимать по своему усмотрению дополнительные контингенты беженцев, «представляющих собой предмет серьезной гуманитарной озабоченности для Соединённых Штатов».

В последние десятилетия миграция, как легальная, так и нелегальная, постоянно вызывает споры в американском обществе. Высказываются чрезвычайно разнообразные по спектру предложения: от полной легализации незаконных мигрантов и либерализации режима миграции, до полного её запрещения. В число наиболее противоречивых мер в этом плане входят периодически проводившиеся амнистии нелегальных мигрантов. Хотя даже само упоминание расовых проблем является, вероятно, наиболее болезненным вопросом американской политики, ряд мер, принятых в 1976 г. и 1980 г.; был направлен на увеличение доли иммигрантов из Западной Европы. Помимо этого, ежегодный потолок иммиграции был поднят до 630 тысяч человек, а упор был перенесен на стимулирование миграции высококвалифицированных специалистов при одновременном сокращении относительного веса приезжающих по линии воссоединения семей.

Несмотря на это, лишь от десяти до двадцати процентов иммигрантов прибывают в настоящее время из Европы. Таким образом, миграция сейчас является фактором быстрого изменения этнической и расовой структуры американского общества. При этом почти два миллиона человек ежегодно обращаются за получением американского гражданства. Условия его получения относительно просты: лица, достигшие 18-летнего возраста, могут обратиться за предоставлением гражданства через пять лет после получения статуса постоянного жителя при условии, что они провели в США по крайней мере половину этого пятилетнего срока. При этом несовершеннолетние дети получают гражданство автоматически вместе с родителями, а для супругов американских граждан этот срок сокращается до 3 лет. Каждый обращающийся за получением гражданства должен продемонстрировать приемлемый уровень знания английского языка, американской истории и политической системы и зарекомендовать себя в качестве законопослушного жителя., получающие гражданство приводятся к присяге.

Миграционная система получила дальнейшее развитие с принятием Конгрессом в 1986 г. Акта об Иммиграционной Реформе и Контроле. В отличие от предыдущих документов, этот акт был ориентирован прежде всего на решение проблемы незаконной трудовой иммиграции, которая достигла колоссального масштаба и, в отличие от предыдущих периодов, характеризовалась преобладанием мигрантов из Мексики и других стран Латинской Америки. По сути, данный документ представлял собой компромисс, направленный одновременно на легализацию многих иммигрантов, уже находившихся в США, и создание препятствий для расширения нелегальной иммиграции в будущем. Те нелегалы, которые могли доказать, что они постоянно жили в США с 1 января 1982 г. или ранее, могли получить амнистию и легализовать свой статус с перспективой получения права на постоянное жительство. Напротив, нелегалы, появившиеся в США после 1982 г., подлежали депортации. Одновременно работодатели, которые сознательно нанимали нелегальных мигрантов, с этого

времени были подвержены штрафам и, в случае повторных нарушений, могли быть приговорены к тюремному заключению.

Кардинально изменился и сам порядок оформления разрешения на приём на работу иностранных граждан. В период до 1986 г. многие работодатели вначале нанимали иностранцев и лишь потом запрашивали соответствующее разрешение у иммиграционных властей. Теперь все эти процедуры должны быть пройдены до начала трудовой деятельности. Более того, головные офисы компаний несут ответственность за решения, принимаемые в этой сфере их подразделениями. (Любопытно, что одновременно отказ от принятия на работу иностранцев, легально находящихся в США и имеющих разрешение на работу, по причине их гражданства, национальной, религиозной, или расовой принадлежности, считается нарушением их гражданских прав и также может повлечь за собой штрафы и судебные иски, что создаёт серьёзные проблемы в работе как работодателей, так и иммиграционных и правоохранительных органов).

В период до 4 мая 1987 г. приблизительно два миллиона человек обратились в Службу Иммиграции и Натурализации США (СИН) с просьбой о предоставлении амнистии, более 70 процентов из них прибыли в США из Мексики. Несмотря на это, многие нелегалы не пытались изменить свой статус, так как не могли документально подтвердить длительность своего пребывания в США и опасались, что даже в случае успеха некоторые члены их семей могли бы быть депортированы.

Аналогичная реформа была проведена и в 1990 г., с принятием Конгрессом нового Иммиграционного Акта, который был подписан Президентом США 29 ноября 1990 г. Иммиграционные квоты вновь были увеличены, особенно в отношении членов семей, с тем чтобы сократить нелегальную иммиграцию и усилить контроль правоохранительных органов над миграционными потоками.

Одновременно годовая иммиграционная квота возросла до 700 тысяч человек, не считая беженцев. В 1995 г. эта квота была вновь несколько снижена — до 675 тысяч человек, и включала следующие основные категории: 465 тысяч иммигрантов, приезжающих по программе воссоединения семей, 140 тысяч трудовых мигрантов и 55 тысяч мигрантов, прибывающих по программе иммиграционной лотереи, направленной на увеличение этнического разнообразия американского общества. (Концепция лотереи подверглась резкой критике после событий сентября 2001 г. как потенциальный источник бесконтрольного проникновения в страну носителей враждебных США идеологий и лиц, связанных с террористическими организациями).

Проблемы миграционной политики

Причины относительной неэффективности мер, направленных на ограничение иммиграции, очевидны. Они включают: фактическую прозрачность границ; относительную слабость защитных механизмов иммиграционных и других правоохранительных органов, ограниченных жёсткими конституционными рамками; высокий уровень доходов американского населения и политические гарантии, предоставляемые американским законодательством, привлекающие в США людей различных образовательных и профессиональных категорий со всего мира и, прежде всего, из Мексики и других стран Латинской Америки.

Можно выделить шесть типов мигрантов, доминирующих в иммиграционном потоке: трудовых низкоквалифицированных мигрантов; высококвалифицированных мигрантов-профессионалов и студентов; беженцев; мигрантов, прибывающих по линии воссоединения семей; лиц, въезжающих в страну по программе иммиграционной лотереи; незаконных мигрантов.

В период после окончания Холодной Войны и, особенно, после террористических актов в сентябре 2001 г., особое внимание уделяется тем аспектам иммиграции, которые связаны с возможностями проникновения в страну террористов и членов организованных преступных групп из-за рубежа и контролем международных финансовых потоков, в том числе и переводов мигрантов. В настоящее время в качестве первоочередной угрозы, связанной с иммиграцией, рассматриваются именно те её аспекты, что связаны с терроризмом и угрозой безопасности страны. Соответственно, правоохрнительная ориентация в работе иммиграционной службы усилилась, что нашло отражение и в структурных реформах последних лет.

В начале 2004 г. Президент Буш выступил с новой законодательной инициативой, направленной на частичное решение проблемы нелегальной иммиграции. Два момента заслуживают особого упоминания в отношении этой новой программы.

Во-первых, Буш планировал выдвинуть её ещё в самом начале своего президентства, но был вынужден отсрочить своё начинание в связи с терактами в сентябре 2001 г. и последовавшим за ними ужесточением иммиграционного контроля, а также общим ухудшением отношений с Мексикой, отказавшейся поддержать американские действия в Ираке. Во-вторых, необычным является тот факт, что Буш, опирающийся на поддержку консервативных политических слоев, выступил с довольно либеральной иммиграционной платформой, пойдя против значительной части республиканской партии. Это можно рассматривать как свидетельство серьёзности проблемы иммиграции, которую Президент, бывший губернатором граничащего с Мексикой Техаса, осознаёт в полной мере. Немаловажен и тот факт, что быстро растущая доля испаноязычных среди американского населения превращает их в значительную политическую силу, приводя к усилению межпартийной борьбы за их голоса⁶⁰. Доля испаноязычных избирателей возросла с 2 процентов в 1988 г. до 7 процентов в 2000 г. и 9 процентов во время выборов 2004 года⁶¹. Между тем, более 90 процентов испаноязычных жителей в США поддерживают идею программы легализации для нелегальных иммигрантов в США⁶².

Новая президентская инициатива состояла в следующем: незаконные иммигранты, находящиеся в настоящее время в США, получают юридическое разрешение на работу в стране сроком на 3 года. Для этого им необходима поддержка работодателя, который пообещает принять их на работу. В течение этого трёхлетнего периода они получают возможность, уплатив определённые налоги и штраф, обратиться в иммиграционные органы за получением постоянного иммиграционного статуса. В противном случае они смогли бы выехать из страны и вывезти свои сбережения на законных основа-

⁶⁰ Иммиграционная амнистия 1986 г., например, привела к увеличению числа избирателей в США на 3 миллиона человек (Bhagwati, Jagdish, «America As a Beacon... And a New Dawn for Immigrants.» The Wall Street Journal, 12 January 2004, A14).

⁶¹ Hill, Grey and Joel Millman. «Bush Eases Immigration Stance.» The Wall Street Journal, 7 January 2004, A4.

⁶² Cooper, Matthew. «New Hope for Illegals?» Time, 19 January 2004, 18.

ниях. Желаящие въехать в США также могли бы обратиться за подобной временной трёхлетней визой в американские консульства за рубежом.

Поддерживающие эту инициативу говорят, что она позволит установить контроль за нелегальными иммигрантами, обеспечить их гражданские права и гарантировать уплату ими налогов. Противники утверждают, что подобная мера лишь создаст дополнительные стимулы для нелегальной иммиграции и фактически будет служить вознаграждением для тех, кто нелегально въезжает в страну, тогда как сотни тысяч квалифицированных профессионалов и других потенциальных иммигрантов вынуждены проходить через сложные, подчас унижительные процедуры, нередко занимающие многие годы. Немаловажен среди этих контраргументов и вопрос национальной безопасности.

В 2006 г. вопросами иммиграции вплотную занялся Конгресс США. Законодательная инициатива Конгресса оказалась более консервативной, чем инициатива Буша: нелегалы должны были бы выехать из США и запрашивать новую рабочую визу у себя в стране. Происходила «криминализация» незаконного перехода границы (в настоящее время незаконное проникновение в страну квалифицируется как административное правонарушение, согласно законопроекту, это становилось уголовным преступлением). Упор делался на запретительные и административные меры миграционной политики: быстрое расширение пограничной службы, создание иммиграционных тюрем и строительство заградительной стены вдоль части границы США с Мексикой. (Причем из 1900 миль границы, заграждение должно было охватить лишь 300 миль. Палата представителей настаивала на 30% охвате границы, Сенат же — на 15%.)

В конечном итоге Сенат отказался одобрить законопроект, представленный Палатой представителей). Даже эта провалившаяся инициатива имела своеобразные последствия: нелегальные иммигранты стали консолидироваться: в марте-апреле 2006 г. во многих городах США прошли многотысячные демонстрации с требованиями легализации, в Лос-Анжелесе, например, в демонстрации участвовало около 500 тысяч человек. А 1 мая 2006 г. была проведена массовая национальная акция «День без мигранта» — своеобразный бойкот мигрантами бизнеса и учебных заведений. Цель была достигнута: американское общество осознало, что иммигрантское сообщество стало серьезным экономическим и социальным актором. Но реакция была не совсем той, на которую рассчитывали организаторы акции: в ответ началась консолидация противников иммиграции, которые стали создавать свои собственные движения.

Новая страница в иммиграционной саге открылась летом 2007 г., когда Палата представителей начала рассматривать новую законодательную инициативу, которая была значительно либеральнее, чем обсуждавшаяся в 2006 году. Буш поставил на карту свою репутацию, лично приехав в Конгресс, чтобы поддержать законопроект, что случается крайне редко. Тем не менее, и эта, компромиссная по сути инициатива, была провалена, во многом из-за политической слабости Президента, и трудно рассчитывать на принятие радикальных мер в этой сфере до прихода новой администрации.

Эволюция иммиграционной службы: структурный аспект

Одновременно с изменениями целей и принципов иммиграционной политики менялась и структура иммиграционной службы. Первоначально этими вопросами занималось Бюро иммиграции, созданное в 1891 г. в качестве подразделения

Министерства финансов. В 1933 г. функции этой организации были расширены, и она начала заниматься и вопросами натурализации, т. е. предоставления гражданства. В 1940 г. Служба иммиграции и натурализации стала подразделением Министерства юстиции, где она находилась до 2003 г. Под контролем этой структуры в начале текущего столетия были три региональных управления, включающих 33 районных подразделения и 21 отделение пограничного контроля, обслуживающих более 3700 терминалов на более чем 300 пограничных переходах, а также три зарубежных управления в Бангкоке, Мехико-Сити и Риме. Эта иммиграционная структура испытывает колоссальную нагрузку: ежегодно границы Соединенных Штатов пересекают 475 миллионов человек, 125 миллионов автомобилей и 21 миллион импортных поставок⁶³. В числе пересекающих границу в течение девяностых годов двадцатого века ежегодно легально прибывали в США от 800 тысяч до 1,5 миллиона мигрантов.

Шок, последовавший за террористическими актами 2001 г.; вынудил власти США пересмотреть функции и цели многих федеральных структур, занимающихся вопросами обеспечения безопасности, охраны границ, разведки и внешней политики. В рамках этой стратегии было создано Министерство внутренней безопасности, которое включило 22 федеральных агентства, ранее бывших самостоятельными или входивших в состав других министерств. Таким образом, 1 марта 2003 г. СИН стала частью этого «суперминистерства» под новым названием — Бюро Гражданства и Иммиграционных Служб.

В целом эти изменения свидетельствуют об усилении централизации и роли правоохранительных органов и повышении внимания к вопросам безопасности в миграционной сфере. В функции иммиграционной службы входит контроль за прибытием и пребыванием иностранцев в США; предотвращение нелегальной и незаконной иммиграции; работа с обращениями о предоставлении виз, иммиграционного статуса и гражданства; выявление и предотвращение незаконной деятельности иностранных граждан в США; их депортация в случае нарушения иммиграционного законодательства или окончания срока пребывания в стране.

Плюсы и минусы иммиграции

Оценки экономических последствий иммиграции достаточно противоречивы. Экономическая «отдача» иммигрантов «второй волны» снижается, во многом вследствие снижения среднего квалификационного уровня иммигрантов. Противоречивы и экономические оценки иммиграции «первой волны». Согласно некоторым из них, экономический эффект от иммиграции для страны составляет лишь 0,1 процента совокупного национального продукта⁶⁴, в то время как иммиграция тормозит рост заработной платы и создаёт серьёзную нагрузку на рынок труда, финансовые системы и социальные службы ведущих по количеству иммигрантов штатов (нельзя, конечно,

⁶³ Nye, Joseph S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2002, 56. Для сравнения: в 2005 г. в Россию через посты пограничного контроля прибыло из стран СНГ 15,3 миллиона человек, а убыло 14,0 миллиона (Численность и миграция населения Российской Федерации в 2005 году, с. 101, 104).

⁶⁴ Garment, Suzanne. *Scandal: The Culture of Mistrust in American Politics*. New York: Doubleday, 1991.

не учитывать и фактора политической пристрастности авторов многих из подобных оценок на обоих краях политического спектра).

Несмотря на подобные заявления, очевидно, что в долгосрочной перспективе иммиграция продолжает играть очень важную роль и как фактор роста населения⁶⁵, и как стимулятор экономической активности. Она обеспечивает подпитку экономики и низкооплачиваемой рабочей силой, и высококвалифицированными специалистами (а это означает и значительную экономию средств на их подготовку). Например, в 1998 г. инженеры китайского и индийского происхождения контролировали приблизительно четверть высокотехнологичных бизнесов в калифорнийской Силиконовой долине с годовым объёмом продаж в 17,8 миллиарда долларов⁶⁶.

В целом можно выделить три основных сферы, в которых влияние иммиграции особенно сильно:

1. приток высококвалифицированных специалистов, облегчающий нагрузку на образовательную систему США и снижающий затраты на их подготовку;
2. приток низкоквалифицированной и низкооплачиваемой рабочей силы, обеспечивающий заполнение рабочих мест, не привлекательных для американцев и позволяющий снизить производственные издержки и цены, особенно в строительстве, сельском хозяйстве и сфере услуг. Побочным негативным результатом иммиграции данного типа является замедление роста оплаты труда в этих отраслях;
3. широкомасштабная подготовка иностранных студентов в американских ВУЗах, позволяющая осуществить отбор лучших кадров для предоставления им работы и места жительства в США и стимулировать формирование проамериканских групп, способных быть носителями новой политической культуры и идеологии среди тех, кто в последующем вернётся в свои страны.

Последний аспект иммиграции особенно важен, поскольку она обеспечивает расширение американского политического, экономического и культурного влияния в странах эмиграции. Значение данного фактора было оценено ещё в ходе реализации послевоенного плана Маршалла, когда тысячи молодых немцев были приглашены в американские университеты. Многие из них остались в США, многие вернулись домой, нередко становясь носителями новой политической культуры. За ними последовали новые волны интеллектуальной миграции — вначале из стран Западной Европы и Японии, затем — Южной Кореи, Тайваня и других стран Азии и Латинской Америки. В семидесятые и восьмидесятые годы двадцатого века пришла очередь Китая, а затем и стран Восточной Европы и постсоветских государств. Таким образом, была обеспечена непрерывная подпитка американской интеллектуальной элиты, сделавшая возможным селективный отбор специалистов из стран с высокоразвитыми научными школами в определённых областях.

Иммиграция также важна с точки зрения изменения демографической структуры населения. В частности, американское население заметно стареет, хотя и не такими

⁶⁵ Миграция должна сыграть важную роль в ожидаемом сохранении США в 2050 г. третьего места в списке самых населённых стран мира, что составляет очевидный контраст с динамикой населения в большинстве других высокоразвитых государств.

⁶⁶ Public Policy Institute of California, "Silicon Valley's Skilled Immigrants: Generating Jobs and Wealth for California" Research Brief Issue 21, June 1999, 2.

темпами, как это происходит в Европе и России. Ожидается, что доля лиц в возрасте старше 65 лет, составлявшая в 1990 г. 12 процентов, к 2030 г. может возрасти до 22 процентов⁶⁷.

Нельзя упускать из виду и того обстоятельства, что иммиграция из Латинской Америки способствует экономической стабилизации в государствах южнее США: она снижает давление на рынок труда в этих странах и обеспечивает поток денежных переводов. Только страны Латинской Америки ежегодно получают около 45 миллиардов долларов денежных переводов. В Мексике, например, около 18% населения получают переводы из США.

Новые задачи миграционной политики

Несмотря на многие положительные аспекты иммиграции, она вызывает все больше противоречий в американском обществе. К началу этого века число нелегальных мигрантов в США составляло, в зависимости от методологии подсчёта и политических пристрастий авторов оценок, от пяти до двадцати миллионов человек (наиболее часто называется цифра в 11–12 миллионов)⁶⁸. Сорок процентов нелегалов находятся в Калифорнии (и большинство из них прибывают через общую границу из Мексики), где этот вопрос, соответственно, вызывает наибольшие споры и политические разногласия. Как ожидается, доля белых в Калифорнии окажется меньше половины населения уже в течение текущего десятилетия. Следом по количеству нелегалов идут Техас, Нью-Йорк и Флорида. В целом, более трёх четвертей иммигрантов селятся в шести американских штатах, а более половины — лишь в восьми урбанизированных зонах, в первую очередь в Нью-Йорке, Чикаго, Лос-Анджелесе, Хьюстоне, Бостоне и Майами⁶⁹. При этом многие регионы имеют определённую этническую «специализацию». Так, Лос-Анджелес стал основным пунктом назначения для иммигрантов из Мексики и Азии, Майами — для кубинцев и некоторых других мигрантов из Латинской Америки. Одновременно наблюдается широкомасштабный отток коренного (особенно белого) населения из городских центров, приводящий к быстрому изменению расового, этнического и культурного облика ведущих городов Америки. В выше перечисленных городских центрах на десять прибывающих туда мигрантов убывают в другие города и субурбанизированные зоны девять коренных жителей, что ведёт к дополнительной интенсификации изменений в национальной, расовой и религиозной структуре населения этих городов. Среди тех крупных городов, куда ещё продолжается приток белого населения — Сан-Диего, Тампа, Санкт-Петербург, Сиэтл, Феникс, Атланта и Лас-Вегас⁷⁰. В целом же, одним из очевидных последствий иммиграции является нарастающее разделение страны на космополитичные береговые, пограничные районы и крупные города и более традиционную американскую «глубинку» (хотя

⁶⁷ McManus, Susan. *Young v. Old*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1996, 4.

⁶⁸ См., например, Mortimer B. Zuckerman, «Land of Opportunity,» U.S. News & World Report, 20 June 2005, 64.

⁶⁹ Frey, William H. and Jonathan Tilove. «Immigrants In, Native Whites Out.» *The New York Times Magazine*, 20 August 1995, 44–5.

⁷⁰ *Ibid.*

приток туда иммигрантов тоже усиливается: в течение 1980–2000 гг. испаноязычное население приблизительно 30 штатов возросло более, чем на 200 процентов)⁷¹. Этот разрыв во многом дублируется аналогичным политическим разделением страны между демократами и республиканцами во время национальных выборов.

Иммиграция оказывает серьёзное влияние и на внутреннюю структуру определённых этнических, расовых и религиозных групп. Скажем, доля негров⁷² (большинство из которых относительно недавно изменили свою религиозную принадлежность) среди американских последователей Ислама составляет около тридцати процентов, в то время как большинство мусульман являются выходцами из арабских стран (25 процентов) и юго-восточной Азии (33 процента)⁷³. Соответственно, быстрые изменения баланса между определёнными группами вызывают внутренние трения и борьбу вокруг их политической ориентации и за перераспределение ограниченных льготных ресурсов, предоставляемых государством.

Особую проблему сегодня представляет трудовая иммиграция, как легальная, так и нелегальная. Согласно оценкам, почти половина нелегалов въехали в страну легально по туристическим, студенческим и даже по рабочим визам. Они относительно легко находят низкооплачиваемую и малоквалифицированную работу как в городе, так и в сельской местности (скажем, как сезонные сельскохозяйственные или строительные рабочие-мигранты). И, хотя предприниматели, работающие в этих сферах, заинтересованы в притоке подобных иммигрантов, многие американцы, в том числе и представители бизнеса, выступают категорически против трудовой иммиграции. Опросы показывают, что в два раза больше американцев скептически относятся к продолжению иммиграции, чем поддерживают её. Почти половина населения выступает в защиту мер, направленных на ограничение потока иммигрантов.

Соответственно, оппозиция иммиграции, как нелегальной, так, нередко, и легальной, растёт на обоих концах политического спектра и имеет как социально-экономическую, так и этнополитическую подоплёку. В рядах левой оппозиции особенно зрима роль профсоюзов в тех отраслях, работники которых испытывают конкуренцию иммигрантов, готовых на низкооплачиваемую работу без каких-либо социальных гарантий. Действительно, приток иммигрантов не только усиливает конкуренцию на рынке труда, но и тормозит рост оплаты труда низкоквалифицированных работников (которая или вообще не выросла, или даже несколько снизилась с учетом покупательной способности за последние годы)⁷⁴. В дополнение к этому, широкомасштабная иммиграция людей, принадлежащих к этническим и расовым меньшинствам, изменяет внутреннюю структуру меньшинств в США (так, доля негров в этой группе

⁷¹ «New Latino Nation.» Newsweek, 30 May 2005, 28

⁷² Поскольку расовый вопрос в США крайне чувствителен, расовые категории неоднократно переименовывались. В настоящее время политически более приемлемыми считаются термины «афроамериканцы» или «чёрные».

⁷³ Zoll, Rachel. «Conventions Show Divide with Muslims.» The Daily News Journal, 31 August 2003, СП.

⁷⁴ Nye, Joseph S. The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Do It Alone. Oxford and New York: Oxford University Press, 2002, 136.

сократилась за последние 50 лет с более двух третей до менее 50 процентов), вызывая перераспределение субсидируемых государством ресурсов и рабочих мест в государственном секторе (где доля меньшинств традиционно очень высока) и вызывая недовольство «старых» меньшинств (многие из льготных программ были официально созданы с целью компенсации негров за рабство и наследие неравенства, однако теперь распространяются и на вновь прибывающих мигрантов из неевропейских стран, а также и другие группы населения, включая женщин, инвалидов и др.) Таким образом, иммиграция не только снижает долю белых в населении, но и «отрезает» льготы от «традиционных» меньшинств.

Не удивительно, что четыре пятых опрошенных американцев (по сравнению, кстати, с 45 процентами среди представителей элит) рассматривают «защиту рабочих мест американских трудящихся» как одну из наиболее важных задач, стоящих перед страной⁷⁵.

С другой стороны, правая оппозиция, хоть и не афишируя этого открыто, воспринимает иммиграцию, особенно из Мексики и Латинской Америки в целом, как угрозу существующей этнической, расовой, религиозной и языковой структуре и единству американского общества. Важна для них и угроза конкуренции со стороны иммигрантов для малого бизнеса — важнейшей опоры политического консерватизма в США. Своеобразным выразителем взглядов этих групп стал консервативный политический обозреватель и журналист Патрик Бьюкенен, который провозгласил угрозу иммиграции одной из основных тем своих президентских избирательных кампаний в 1992, 1996 и 2000 гг. Наряду с требованиями о выходе США из ГАТТ, а затем и из ВТО и НАФТА, он настаивал на запрещении всех форм иммиграции на пять лет и сооружении постоянной стены или хотя бы проволочного заграждения на всём протяжении границы с Мексикой для предотвращения нелегальной иммиграции. Следует отметить, что последняя инициатива начала частично воплощаться в жизнь в 2006 г. Еще более агрессивную позицию занимает обозреватель CNN Лу Доббс, который под прикрытием борьбы с нелегальной иммиграцией ведет широкомасштабную кампанию против иммигрантов из Латинской Америки. Среди его заявлений — утверждение, что нелегальная иммиграция способствует распространению инфекционных заболеваний, включая такие экзотические, как проказа.

Языковой фактор приобрёл особое значение. Дело в том, что большинство иммигрантов из Латинской Америки сохраняют свою языковую идентичность и формируют этнотерриториальные кластеры. Не случайно, во многих пограничных штатах были выдвинуты законодательные предложения, требующие ужесточить иммиграционный режим и официально провозгласить английский государственным языком. Не менее важны вопросы, связанные с усиливающимся давлением иммигрантов на социально-экономические институты и образовательную систему, опять же, прежде всего в приграничных штатах. Наиболее радикальной мерой в этом плане является так называемое Предложение 187, выдвинутое инициативной группой избирателей и поставленное на голосование в ходе референдума в Калифорнии во время выборов 1994 г. Это предложение было ориентировано на ограничение нелегальной иммиграции в этот самый населённый штат США, 24,1 процента жителей которого

⁷⁵ Ibid.

в тот момент были рождены за рубежом (согласно некоторым оценкам, нелегальные иммигранты составляют 48 процентов населения Калифорнии, что создаёт колоссальную нагрузку на все социальные и коммунальные службы штата). Эта инициатива, поддержанная 59 процентами избирателей, предусматривала лишение нелегальных иммигрантов и их детей права на пользование общественными фондами в сферах образования, здравоохранения и социального обеспечения. Хотя данная мера была немедленно опротестована как противоречащая Конституции, и ее претворение в жизнь по-прежнему блокируется судебными органами, сам факт её появления на свет служит иллюстрацией остроты иммиграционной проблемы для американского общества. Начиная с 2005 г. во многих приграничных штатах США получила развитие деятельность добровольных милицейских отрядов местных жителей, патрулирующих границы параллельно с федеральными службами и пытающихся воспрепятствовать переходу границы незаконными мигрантами. Эта инициатива вызвала ещё более противоречивые отклики со стороны американской общественности.

Между тем, интенсивная иммиграция (наряду с различными темпами естественного прироста отдельных этнических, религиозных и расовых групп) ведёт к достаточно быстрым изменениям структуры населения США. В 1996 году, например, белые составляли 73,6 процента населения страны. Доля негров была 12,0 процента, а доля так называемых «испаноязычных» (преимущественно выходцев из Латинской Америки)⁷⁶ — 10,2 процента. Согласно оценкам, доля латиноамериканцев возрастёт к 2050 г. до 24,5 процента, тогда как доля негров составит 13,6 процента. Значительно увеличится и доля выходцев из Азии, составив 8,2 процента⁷⁷. Данные переписи населения 2001 г. подтверждают верность этих прогнозов. Так, «испаноязычные» уже обошли негров, став крупнейшим меньшинством США⁷⁸. Их доля наиболее высока в населении штата Нью-Мексико, где она составляет 43 процента. В Калифорнии и Техасе эта доля равна 34 процентам, в Аризоне — 27 процентам, а в Неваде — 21 проценту. Доля испаноязычных в населении превышает 10 процентов ещё в пяти штатах (Иллинойсе, Колорадо, Нью-Джерси, Нью-Йорке и Флориде) и продолжает расти⁷⁹.

Столь же любопытно и то, что количество мусульман в США в 2001 г. впервые превысило количество евреев. Эти перемены очень важны в американской политической системе, поскольку они могут привести к изменению результатов голосования,

⁷⁶ Как и в случае с чёрным населением США, вопрос «испаноязычных» представляет собой политически очень чувствительную проблему. Хотя они рассматриваются в качестве расового меньшинства, в данную категорию входят люди различного расового происхождения, которые также могут называться «латиноамериканцами». Таким образом, принадлежность к данной категории указывает на наличие определённой культурной и региональной ориентации и распространяется и на представителей ряда европейских наций, и на тех выходцев из Латинской Америки, для которых родным языком является не испанский (скажем, выходцев из Бразилии).

⁷⁷ U.S. Census Bureau, Resident Population—Selected Characteristics, 1970 to 1991, and Projections, 1995 to 2050. Washington, D. C.

⁷⁸ Отметим также, что численность «испаноязычных» возросла с 500 тысяч в 1900 г. До 41,3 миллиона в июле 2004 г. В настоящее время они обеспечивают около половины прироста населения США («New Latino Nation.» Newsweek, 30 May 2005, 28; Liz Halloran, «Under the Sun: A New Wave of Immigrants Is Transforming Communities Nowhere Near the Border.» U. S. News & World Report, 20 June 2005, 22).

⁷⁹ Hill, Grey and Joel Millman. «Bush Eases Immigration Stance.» The Wall Street Journal, 7 January 2004, A4.

перераспределению социальных благ между отдельными группами населения и переориентации внешней политики⁸⁰. В дополнение к этому, особые опасения вызывает предвидимый многими переход американского общества от традиционной американской модели «плавильного котла» к «мозаичной» модели, т. е. от ситуации, когда иммигранты быстро становились американцами не только в результате формальной перемены гражданства, но и с точки зрения их менталитета, языковой и культурной идентичности, к положению, когда американское общество может стать «мультикультурным», распавшись на достаточно обособленные этнические, религиозные, культурные и языковые сообщества⁸¹. По словам Питера Браймелоу (кстати сказать, самого иммигранта из Великобритании), Соединённые Штаты не в состоянии больше позволить себе быть страной иммиграции: «Что необычно для текущих американских дебатов об иммиграции, так это то, что американцев убеждают полностью отказаться от взаимосвязи, основанной на общей этничности и вверить себя идеологии как связующей их государство силе»⁸².

Особую озабоченность у многих вызывает всё нарастающий приток испаноязычных иммигрантов — ввиду и протяжённой (почти 2 тысячи миль) общей границы с Мексикой, и значительного разрыва в плане основных среднестатистических показателей социально-экономического развития (так, разрыв между США и Мексикой с точки зрения производства ВВП на душу населения составляет около 4 раз), и нежелания, как считают многие, представителей этой группы иммигрантов интегрироваться в американское общество. Наиболее видным выразителем этих взглядов является знаменитый политолог из Гарвардского университета Сэмюэл Хантингтон, который подчёркивает, что испаноязычная иммиграция является «наиболее...серьёзным вызовом традиционной американской идентичности...Игнорируя эту проблему, американцы обрекают [своё общество] на трансформацию на две культуры (англо- и испаноязычную) и два языка»⁸³. По его мнению, опасность представляют шесть специфических черт новой иммиграционной волны: наличие общей границы с Мексикой, масштаб иммиграции⁸⁴, её незаконный характер, территориальная концентрация, последовательность и долгосрочный характер⁸⁵.

Оппоненты этого подхода указывают на возрастающее значение рынка и революции в области технологии и средств связи как факторов, стимулирующих интерес к изучению английского языка и принятию иммигрантами идеи ассимиляции. Напри-

⁸⁰ Например, в выборах 2004 г. приняли участие более 8 миллионов испаноязычных избирателей. Среди избранных членов Конгресса было и два испаноязычных сенатора — от Флориды и Колорадо (Arian Campo-Flores and Howard Fineman, «A Latin Power Surge.» *Newsweek*, 30 May 2005, 25–8)

⁸¹ Парадоксально, но очень важную роль в этом плане играют глобализация и научно-техническая революция, облегчающие для мигрантов сохранение прежней культурной идентичности и связи с родиной.

⁸² Brimelow, Peter. *Alien Nation: Common Sense About America's Immigration Disaster*. New York: Random House, 1995, 208, 217, 258.

⁸³ Samuel P. Huntington, "The Hispanic Challenge." *Foreign Policy*, March-April 2004, 32.

⁸⁴ Согласно Хантингтону, мексиканцы составляют 69 процентов незаконных иммигрантов в США (*Ibid*, 35).

⁸⁵ *Ibid*, 33.

мер, главный редактор журнала «ЮЭс ньюс анд уорлд репорт» Мортимер Зукерман считает, что «причин для пессимизма нет. Имеются ... свидетельства того, что мы сможем абсорбировать испаноязычных [иммигрантов] — также, как мы абсорбировали предыдущие поколения европейцев — в динамичное американское общество... Каждая новая волна иммигрантов научила нашу нацию чему-то новому и обогатила её культуру. Другими словами, [новая иммиграционная волна создаёт] возможности, а не проблемы»⁸⁶.

Согласно данным Национального исследовательского совета США, шестьдесят процентов иммигрантов, приехавших в эту страну в течение восьмидесятых годов двадцатого века, хорошо говорили по-английски. Среди тех, кто приехал в США тридцать или более лет назад, к моменту проведения исследования лишь три процента не владели английским языком⁸⁷. В целом опросы показывают, что современные мигранты ассимилируются столь же успешно, как и сто лет назад. Недавний опрос 2500 латиноамериканцев показал, что девяносто процентов из них считали необходимым как можно быстрее и эффективнее адаптироваться к американской культуре. Вместе с тем, те же девяносто процентов считали необходимым и сохранение связи со своей национальной культурой⁸⁸.

Приведённый выше обзор показывает, что в миграционной политике США проявляется ряд черт и проблем, аналогичных тем, с которыми сталкивается сейчас и Россия. Более того, некоторые из политических инноваций создают противоречия и вызывают опасения, которые также в определённом смысле аналогичны тем, что высказываются различными политическими силами в России. В частности, большую боязнь вызывает возможность утраты национального единства и развития этнических конфликтов. С другой стороны, высказываются и опасения относительно возможности бесконтрольного усиления, под предлогом борьбы с терроризмом и нелегальной миграцией, власти федерального правительства. В то же время не будем забывать, что американский опыт говорит прежде всего о значительной пользе иммиграции и способности государства принять и ассимилировать значительные массы мигрантов, не подвергая опасности основы демократической власти.

Американский опыт последних лет также указывает на возможность и, видимо, необходимость поиска новых форм иммиграционной политики в ситуации, когда, с одной стороны, иммиграция несёт в себе значительный положительный заряд, а с другой, остановить нелегальную иммиграцию демократическим путём оказывается практически невозможно, особенно в условиях, когда относительно благополучная

⁸⁶ Mortimer B. Zuckerman, "Land of Opportunity," U.S. News & World Report, 20 June 2005, 64.

⁸⁷ Smith, James and Barry Edmonston, eds. The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration. Washington, D.C.: National Academy Press, 1997, 13.

⁸⁸ "The New Americans." The Economist 11 March 2000, survey 13–14. Между тем, тот же Зукерман отмечает, что лишь 7 процентов детей, родившихся в США в семьях испаноязычных иммигрантов, считают испанский своим основным языком, а почти половина вообще не говорит по-испански. Среди иммигрантов третьего поколения, треть испаноязычных женщин выходит замуж за представителей других этнических и расовых групп. Они также достаточно успешны в социально-экономическом отношении: доходы почти 80 процентов превышают прожиточный минимум, а среди тех, кто прожил в США более 30 лет, 68 процентов имеют собственный дом (Mortimer B. Zuckerman, «Land of Opportunity», U.S. News & World Report, 20 June 2005, 64).

страна граничит с гораздо более бедными и трудоизбыточными государствами. Как писал недавно уже цитировавшийся известный политолог Джозеф Най, современный нам мир характеризуется «размыванием границ»⁸⁹. Этот процесс, стимулируемый как рыночными, так и технологическими факторами, ведёт к интенсификации международного движения не только товаров и услуг, но и рабочей силы. Наряду с изменениями в отношении мирового сообщества к вопросам прав человека и государственного суверенитета, этот процесс вынуждает многие страны, в том числе и такие как США и Россия, пересматривать отношение к вопросам миграции и методам миграционной политики.

⁸⁹ Nye, Joseph S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2002, 57.

Российское восприятие миграционного опыта США в контексте споров о будущем

В. И. Мукомель

Иммиграционная политика США дает прекрасный материал для иллюстрации путей, которыми идет осмысление американского опыта Россией. Опыт, извлеченный из иммиграционной политики США, можно разложить на три полочки: уроки понятные, частично осмысленные и освоенные; уроки проигнорированные; уроки впрок.

При этом ряд уроков, которые мы могли бы вынести из американского опыта иммиграции, не пойдет нам впрок по той простой причине, что у нас иное общество, со своей спецификой исторического опыта и общественного сознания, что у нас только формируются отдельные социальные институты, вне контекста функционирования которых невозможно учесть чужой опыт.

На пути размышлений: знание — сила

Урок 1. В глобализирующемся мире проблемы иммиграции не могут рассматриваться вне контекста проблем национальной и общественной безопасности. Споры об иммиграции — споры о будущем страны. Российские и американские дискурсы в этом плане как списаны друг с друга. Если американский антииммиграционизм имеет своими истоками озабоченность сохранения традиционной американской идентичности, в основе которой лежит английский язык и протестантская культура, то российский — сохранения русско-православного культурного ядра.

Как в США, так и в России, противники иммиграции опасаются социальной напряженности и этнических конфликтов, производных от противостояния различных культур. С. Хантингтон, например, озабочен, что культурный барьер между испано-американцами и англо-американцами может стать наиболее серьезным расколом в американском обществе, идущим на смену «черно-белого» противостояния⁹⁰.

⁹⁰ Huntington Samuel P. Hispanic Challenge // «Foreign Policy», 2004, March/ April, pp.30, 32

Урок 2. Наличие глубоко укоренившихся, исторических традиций иммиграции не является панацеей от мигрантофобии. Хотя ситуация несопоставима: на фоне большинства россиян, одобряющих лозунг «Россия для русских!», большинства, поддерживающего административные запреты на проживание в их местности выходцев с Кавказа и Средней Азии, оппозиция американцев, выступающих против иммиграции, выглядит детскими шалостями. (Особенно в контексте массового насилия в отношении этнических мигрантов⁹¹; расистские нападения стали настолько обыденными, что уже не рассматриваются масс-медиа и публичными политиками как информационный повод). Забавно, что некоторые аргументы противников иммиграции в США воспринимаются калькой российских: утверждению Лу Доббса, что иммиграция способствует распространению проказы, предшествовала сентенция Г. Онищенко, что миграционные процессы способствуют распространению крыс в российских городах⁹². Наши тоже не промах: доббсовский тезис о проказе перекочевал в заявления официальных лиц московского правительства⁹³.

Урок 3. Маркеры этнокультурных различий, признаваемые одной из сторон определяющими, подвижны. В США сегодня на первый план выходят проблемы языка и религии (точнее, культурных традиций и этики, базирующихся на религии), а не расы и цвета кожи. Соответственно, образ врага размыт и подвержен конъюнктуре. Подобно тому, как Ку Клукс Клан легко переключался с негров на евреев и католиков, так и наши доморожденные «патриоты», имеющие много общего с американскими⁹⁴, от таджиков легко переключаются на негров.

Урок 4. Отношение к иммиграции слабо обусловлено политическим пристрастиями и ориентациями: «отец-основатель» Бенджамин Франклин мог сомневаться в способностях немецких иммигрантов к интеграции, а нынешний Президент Джордж Буш — выступать с либеральными предложениями.

Тезис, что либералам могут быть свойственны ультраконсервативные взгляды на иммиграцию, а консерваторам — либеральные, полностью приложим к России. Общественные настроения явственно проявились во время парламентских выборов в 2003 г., когда ксенофобии были более распространены среди потенциальных избирателей «Яблоко», «Единой России», СПС, чем ЛДПР, КПРФ или «Родины»⁹⁵.

⁹¹ По данным Информационно-аналитического центра «Сова» в 2007 г. от нападений на почве этнической ненависти пострадало 634 человека, в т.ч. 68 человек погиб (в 2006 г., соответственно, 563 и 61).

⁹² Письмо от 8 сентября 2006 г. N 0100/9673–06–32 «О реализации постановления главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29.08.06 N 27».

⁹³ Александр Платошкин. Баланс интересов пока не найден. Какие мигранты нужны России? // «РФ сегодня», № 22, 2007.

⁹⁴ Примечательно, что в октябре 2006 г. в Государственной Думе (!) состоялась встреча Николая Курьяновича с бывшим лидером КKK на юге США Дэвидом Дьюком, на котором обсуждалась «ситуация в миграционной сфере, способы борьбы с незаконной иммиграцией» (http://kuriyanovich.ru/news/?id=460&n_action=read).

⁹⁵ Леонова Анастасия. Настроения ксенофобии и электоральные предпочтения в России в 1994–2003 гг. // «Вестник общественного мнения», 2004, июль–август, N 4 (72), с. 90. Об использовании националистической риторики во время президентской кампании см. Кожевникова Г. Язык вражды в предвыборной агитации и вне ее. — М.: 2004, С. 92–103

Иммиграция, непосредственно не затрагивающая интересы большинства населения, либо воспринимаемая таковой, «выступает как «пустой символ», обеспечивающий полную свободу политической риторики», а высокий шанс морализирования — зависит скорее от контекста выработки политики, чем от особенностей иммиграции⁹⁶.

Урок 5. Иммиграция — важный внешнеполитический ресурс как средство давления на страны их происхождения. Введение (или угроза введения) визового режима, натурализация граждан непризнанных государств, инициация переговоров о реадмиссии, проведение съездов граждан других государств накануне выборов в этих странах, гонения на представителей титульной национальности сопредельных государств (включая и собственных граждан), — стали обыденными инструментами внешней политики России на постсоветском пространстве.

Урок 6. Формирование этнотерриториальных анклавов, этнических гетто и разного рода «таунов» чревато обострением социальной напряженности и социальными взрывами. Умберто Эко, указывая на негативные последствия формирования таких «микросоциумов» для городской среды, обозначил это явление как «развитие в городе средневековых черт»⁹⁷.

Вероятно, один из немногих выводов, в отношении которого имеется общественный консенсус. (В настоящее время подобные процессы идут в российских городах, преимущественно, вблизи крупных торговых точек и других мест массовой занятости иноэтничных мигрантов. Специфика городской застройки и рынка жилья, к счастью, лимитируют возможности формирования анклавного расселения в наших городах).

Уроки проигнорированные: недоученный хуже неученого

Урок 7. Вызовы международного терроризма требуют обеспечения действенного контроля за въездом и пребыванием в стране иммигрантов. Российская политическая элита осознала это задолго до Беслана и даже до 11 сентября. Однако выводы, извлеченные из этих трагических событий американскими и российскими политиками, были кардинально противоположны.

Когда американцы обнаружили, что большинство террористов легально находились на территории США (16 из 19 террористов, участвующих в атаках 11 сентября, прибыли и находились в стране на законных основаниях, еще один получил разрешение на проживание спустя год, посмертно), наиболее проблемной частью иммигрантов в представлении общественного мнения стали те из них, которые прибывают в США легально с террористическими намерениями. Пересмотр функций и организации правоохранительных ведомств в США преследовал целью ужесточение контроля, в первую очередь, за легальным въездом всех категорий мигрантов и их пребыванием в стране.

Совершенно иные выводы были сделаны в России, где акцент был перенесен на борьбу с незаконными мигрантами из стран СНГ, прибывающими в страну на заработки. Передача вопросов миграционной политики в систему МВД России имела печальные результаты: не решив и лишь усугубив проблему незаконной миграции, она многократно усилила коррупцию в системе МВД.

⁹⁶ К. Коданьоне. Миграционная политика как планирование наугад // Иммиграционная политика западных стран. Альтернативы для России. М.: MOM, 2002, с. 20–23.

⁹⁷ Умберто Эко. Средние века уже начались // «Иностранная литература», 1994, N 4 с.261

Урок 8. Иммиграция обеспечивает подпитку экономики и низкооплачиваемой рабочей силой, и высококвалифицированными специалистами.

Социально-экономическое развитие России диктует устойчивый внутренний спрос на труд мигрантов, причем иммигранты удовлетворяют спрос на рабочую силу, который структурно обусловлен потребностями современной, пост-индустриальной экономики. Российская экономика, как и экономика стран Запада, испытывает острый дефицит в высококвалифицированных кадрах и низкоквалифицированных работников. Работники средней квалификации рынком труда слабо востребованы.

Труд мигрантов крайне востребован на рабочих местах, характеризующихся плохими или тяжелыми условиями труда, сезонностью, низкими зарплатами, к которым местное население индифферентно. Уже сегодня в России сформировались ниши и сферы занятости, функционирующие в значительной мере благодаря мигрантам: строительство, оптовая и розничная торговля, коммунальные и персональные услуги, общественное питание, общественный транспорт.

Однако власти, вопреки очевидному, настаивают на том, что страна нуждается лишь в квалифицированных кадрах, формируя соответствующее общественное мнение и пытаясь загнать россиян на «плохие» рабочие места.

Урок 9. При грамотной постановке дела иммиграция позволяет плодить друзей, а не врагов.

Масштабная подготовка иностранных студентов в американских университетах, позволяет не только отбирать лучшие кадры для работы в США, но и стимулирует формирование проамериканских групп, обеспечивает расширение американского политического, экономического и культурного влияния в странах эмиграции.

С одной стороны, из подобного опыта извлечены соответствующие уроки: реформирование миграционного законодательства ориентировано на привлечение студентов из стран СНГ с перспективой их закрепления и натурализации в стране. Однако, как говаривал В. И. Ленин, «по форме правильно, а по существу — издевательство»: социальные практики взаимоотношений принимающего населения с иностранными студентами оставляют желать лучшего, а сама жизнь учащихя напоминает пребывание в осажденной крепости, а не в дружественной стране.

Без изменения социальной среды, без противодействия ксенофобии и мигрантофобиям, пути на конструктивную политику в области иммиграции обречены на провал.

Уроки впрок

Урок 10. Споры об иммиграции — всегда споры о настоящем, о плюсах и минусах иммиграции. В этом плане ведущиеся в США и России дискуссии кардинально различны: в отличие от американских коллег мы знаем крайне мало о социально-экономических последствиях иммиграции, а в самих дискуссиях, где преобладают алармистские настроения, акцентируется внимание исключительно на негативных последствиях иммиграции.

Урок 11. Ключевой проблемой иммиграционной политики является не расовое или этническое происхождение иммигрантов, их цвет кожи или форма носа, а проблема интеграции иммигрантов, адекватного восприятия ими норм, ценностей принимающего общества. На передний план выходит не столько этническая при-

надлежность иммигрантов, страна происхождения, сколько их лояльность к стране иммиграции, способность к социализации; гражданская идентичность становится важнее этнической.

В России же миграционная и этническая политика рассматриваются властями, СМИ и общественностью в неразрывной связи. Особенностью российских дискуссий является преувеличенное значение этничности, выступающей ключевым маркером отношений «свой/чужой» и проецируемой на все сферы социальной жизни; мигрантофобии имеют явную этническую этиологию.

Урок 12. Остановить нелегальную иммиграцию (равно, впрочем, как и легальную), демократическим путем оказывается практически невозможно. В российском обществе, с глубочайшими традициями административно-запретительного подхода к решению социальных проблем, пренебрежения к правам и свободам человека, отсутствует сегодня понимание, что некоторые каналы иммиграции перекрыть невозможно, не прибегая к методам, вступающим в противоречие с принципами гуманизма и не принятым в цивилизованном обществе. Неприемлем ни опыт Узбекистана, минирующего границу с Таджикистаном, ни стран, отказывающихся в праве воссоединения семей.

Урок 13. Стремление к обеспечению притока «желательных» иммигрантов трудно реализуемо.

Подобно тому, как в США постоянно снижается доля иммигрантов, прибывающих из Европы, так и Россия обречена на возрастающее многообразие этнического состава и стран происхождения иммигрантов. Наивно полагать, что возможна сколько-нибудь масштабная репатриация российских соотечественников из стран СНГ и Балтии. (Руководство ФМС России проговаривается о десятках миллионов, тогда как специалисты полагают, что потенциал репатриации соотечественников не превышает 4–5 миллионов человек).

Урок 14. За противодействием иммиграции скрываются конкретные интересы определенных социальных групп и слоев. В частности, проф. А. В. Коробков отмечает антимиграционизм малого бизнеса, опасющегося конкуренции со стороны иммигрантов.

Специфика российского политического пространства такова, что сегодня нет политических партий и движений, артикулирующих и лоббирующих интересы конкретных социальных групп. В российских условиях, когда роль малого бизнеса в экономике еле проглядывает, когда малый бизнес (в значительной мере принадлежащий этническим меньшинствам и находящийся в «тени») заинтересован в труде иммигрантов, он, скорее, будет выступать в поддержку интересов иммигрантов, чем их противников.

Урок 15. Централизация миграционной политики способствует росту озабоченности общества возможным бесконтрольным усилением, под предлогом борьбы с терроризмом и нелегальной миграцией, власти федерального правительства. (При том, что правоохранительные органы США, как замечает автор, ограничены «жесткими конституционными рамками»).

Учитывая контекст российского политического пространства, комментарии, очевидно, излишни. Федеральная миграционная служба передана в начале 2000-х в МВД России, напрямую подчиняющееся Президенту России. Президент определяет функции этого федерального органа исполнительной власти. Начиная с 2002 г. миграционная политика — президентская политика. (Одним из первых указов новый

Президент России Д. Медведев зафиксировал сложившуюся практику: МВД России и подведомственная ему ФМС России отнесены к службам, «руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации»⁹⁸).

В 2000-х гг. федеральные власти особое внимание уделяли выстраиванию жесткой вертикали, должной адекватно воспринимать и транслировать президентские установки на миграционную политику; трансформации подверглись все компоненты миграционной политики: законодательная база, организационное, инструментальное и финансовое ее обеспечение.

Основным итогом многочисленных пертурбаций в первой половине 2000-х гг. стала утрата системности, снижение транспарентности миграционной политики. Ситуация усугубляется тем, что миграционную политику, являющуюся прерогативой Президента, «штормит» от президентских инициатив: Президент, обозначивший курс на ужесточение миграционной политики на рубеже 2001–2002 гг., в 2005 г. обеспечил ее очередной разворот на 180 градусов, закрепленный летом 2006 г. рядом законодательных инициатив, существенно либерализующих иммиграционную политику.

Урок 16. Антимиграционизм подпитывается опасением населения, что иммигранты «отрезают» льготы, получаемые «традиционными» меньшинствами.

Для россиян, не отягощенных подобными привилегиями, соображения такого рода просто непонятны. В то же время социологи полагают, что схожая логика «конкуренции за ресурсы» является ведущим фактором формирования мигрантофобий в российском обществе.

В поисках собственных граблей

Реформирование миграционной политики в 2005–2006 гг. шло в нескольких направлениях: пересмотре ее концептуальных основ; либерализации процедур получения иностранцами разрешения на пребывание (проживание) и занятия трудовой деятельности на территории России; государственной поддержке переселения русскоязычного населения из стран СНГ и Балтии, упрощении для них процедур натурализации.

Летом 2006 г. был принят соответствующий пакет федеральных законов, утверждена Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, пересматривается Концепция государственной миграционной политики.

Новая миграционная политика затрагивает три категории мигрантов: временных трудовых мигрантов из стран СНГ, которым облегчается доступ к рынкам труда и регистрации пребывания; иммигрантов, для которых существенно либерализованы процедуры получения разрешения на проживание; соотечественников, которым предусмотрены льготы при репатриации. Новая миграционная политика призвана облегчить приезд и обустройство иммигрантам, прибывающим в Россию по этим каналам, «расшить» нерешенные правовые и процедурные проблемы.

Эти меры, поистине революционные, можно только приветствовать. Однако, во-первых, по-прежнему отсутствует четкая артикуляция целей и задач миграционной политики. Отсюда непоследовательность миграционной политики, по определению

⁹⁸ Структура федеральных органов исполнительной власти, утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г., № 724.

конъюнктурной и зависящей от внутривнутриполитической ситуации. Уже в конце 2006 г. она стала испытывать сильнейшее влияние предстоявших в конце 2007 г. парламентских, а в начале 2008 г. президентских выборов, что стимулировало принятие популистских решений, идущих вразрез с артикулированными задачами миграционной политики.

Осенью 2006 г. были приняты беспрецедентные меры преследования грузинских граждан, а также «выдавливания» иностранцев с российских рынков, на 2007 год вдвое, по сравнению с 2006 г., снижена квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание. Одновременно эта квота была распространена и на лиц, прибывающие в Россию в безвизовом порядке. Наконец, Президент России высказался в том смысле, что не надо бы и форсировать Программу репатриации соотечественников⁹⁹. Откат от намеченного курса продолжился в нынешнем году: чего стоит только сокращение квоты разрешений на работу с 6 млн в 2007 г. до 1,8 млн в 2008 г.

«Реверсивность» миграционной политики — производна от потворства властей ксенофобским настроениям масс, инспирированных, в значительной мере, ими же самими¹⁰⁰.

Во-вторых, планируемые меры половинчаты: во главу угла поставлена задача привлечения соотечественников — хотя, по самым оптимистическим оценкам, репатриация соотечественников способна компенсировать не более четверти естественной убыли трудовых ресурсов ближайших двух десятилетий.

В-третьих, идеология нового курса основывается на патернализме, предполагающем необходимость обеспечения части мигрантов рабочими местами, жильем, соответствующей инфраструктурой и т. д. Тогда как мигранты нуждаются, в первую очередь, в такой организации социальной среды, когда им обеспечивается свободный и равноправный доступ к базовым социальным правам: доступ на рынки труда, жилья, к сфере образования, социальному обслуживанию. Преференциальная политика способна лишь осложнить их взаимоотношения с принимающим населением.

В-четвертых, федеральные законы и программа репатриации соотечественников были приняты без достаточного финансового обоснования и разграничения финансовых обязательств центра и регионов. Программа репатриации предполагает, что федеральный центр берет на себя минимум обязательств: оплата расходов на переезд, уплату госпошлины за оформление документов, оплату подъемных, выплату ежемесячного пособия при отсутствии работы. Такие «мелочи», как социальная поддержка, трудоустройство, обеспечение репатриантов жильем должны быть реализованы в рамках региональных программ.

В-пятых, многие нормы принятых законов не являются нормами прямого действия, предполагая принятие подзаконных актов правительства. Российский опыт свидетельствует, что дьявол скрывается в деталях: широко распространены практика, когда исполнительная власть искажает и букву и дух Закона.

⁹⁹ Стенографический отчет о совещании с членами Правительства, 15.01.2007. — http://www.kremlin.ru/appears/2007/01/15/1505_type63378type63381_116679.shtml

¹⁰⁰ Информационная кампания властей привела к тому, что опрошенные россияне наиболее недружественными странами считали в мае 2007 г. Эстонию, Грузию, Латвию, США, Литву, Украину (годом раньше — 2006 г. Латвию, Литву, Грузию, США, Эстонию и Украину). В октябре 2006 г. 38 % респондентов поддержали бы депортацию из России всех грузин, даже тех, у которых есть российское гражданство. (Общественное мнение — 2006. М.: Левада-Центр, 2006, с. 182, 192).

В-шестых, игнорируется ключевой момент — проблемы социальной интеграции мигрантов. (Решение проблем интеграции намечено лишь для относительно небольшого контингента соотечественников-репатриантов). Явно недооценивается роль политики интеграции в преодолении негативных последствий этносоциальной стратификации и сегрегации иммигрантов, их социальной исключенности, угрожающих существованию российского общества.

Однако наиболее серьезные издержки новой миграционной политики сопряжены с ее «советской» идеологией, убежденности в безграничных возможностях регулирования миграционных потоков. (Вспоминаются ленинские слова насчет необходимости двинуть десятки и сотни тысяч рабочих рук туда, куда нужно Советской власти). Предполагается, например, что соотечественников будут направлять в первую очередь в регионы, теряющие население — Дальний Восток, Сибирь. Учитывая, что большинство потенциальных иммигрантов-соотечественников проживают в Центральной Азии, в иных природно-климатических и социально-экономических условиях, эфемерность этой затеи очевидна.

Зарубежный и российский опыт свидетельствуют об обратном. Даже в советское время, в отсутствие свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания, не удавалось решать задачи территориального перераспределения населения и трудовых ресурсов, ограничения роста крупнейших городов и др. Все проекты, реализуемые в СССР с середины 1950-х годов, продемонстрировали крайнюю неэффективность мер административного регулирования переселений.

Следует отдавать отчет в ограниченной эффективности миграционной политики: ни одному государству не удастся достаточно эффективно регулировать потоки иммигрантов и трудовых мигрантов (особенно последних), бороться с притоком незаконных мигрантов.

Абсолютно непонятна технократическая убежденность, что можно выявить спрос на рабочие руки в тех или иных регионах (да еще в разрезе специальностей) и все проблемы будут решены. Уже нет поголовной занятости в госсекторе, нет и почившего в бозе Госплана, но дух его жив. Госплановским подходом пронизана вся система квотирования разрешений на работу для «гастербайтеров»: практически она ориентирована лишь на крупные предприятия, с отсутствием выраженной сезонности производства. Мелкому бизнесу крайне сложно прогнозировать спрос на работников загодя, в результате, заявки регионов априори занижены. Кроме того, система выстроена таким образом, что физические лица, желающие официально нанять гастербайтеров, практически лишены такой возможности: для этого необходимо представить документы, которых у большинства физических лиц просто нет. (Масштабы занятости «гастербайтеров» у физических лиц неизвестны, однако нет сомнения, что они впечатляющи: по различным опросам, от 21% до 34% населения имели опыт найма трудовых мигрантов¹⁰¹).

Неадекватность целям и задачам стратегического развития России, патернализм, спонтанность, нетранспарентность, непоследовательность и не просчитанность последствий принимаемых технократических мер усугубляются тем, что во главу угла

¹⁰¹ Региональные миграционные процессы в зеркале социологии. Информационно-аналитические материалы. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2008, с. 53; Отношение москвичей к трудовым мигрантам (препринт). М.: Политех, июнь 2008, с. 8.

ставятся государственные интересы, далеко не всегда адекватно понимаемые. Федеральный центр самонадеянно игнорирует интересы регионов, принимающего населения этих территорий и интересы самих мигрантов. Наиболее яркой демонстрацией серьезности вызовов и угроз, проистекающих вследствие игнорирования интересов различных акторов миграционной политики, является реализация программы репатриации соотечественников, фактически проваленной. (Предполагалось переселить в 2007 г. 50 тыс. человек, на что было выделено федеральным бюджетом 3,7 млрд рублей. Реальный поток соотечественников был на два порядка меньше запланированного: в 2007 г. переселилось лишь 600 человек, за четыре месяца 2008 г. — еще 1600). И это также продукт идеологии, отвергающей всякие инструменты и механизмы согласования интересов различных акторов.

Химеры прошлого: специфика исторического опыта и общественного сознания

Многие сегодняшние проблемы реализации миграционной политики не могут быть адекватно восприняты вне контекста ее становления: эффект *path dependency*¹⁰² сплона сказывается на принятии решений в данной сфере.

Представления и властей, и населения о миграционных процессах и возможностях их регулирования во многом базируются на опыте, обретенном во времена «железного занавеса». Закрытость советского общества, отсутствие укоренившихся традиций иммиграции в России последних полутора столетий, самым пагубным образом сказываются сегодня на отношении к мигрантам со стороны принимающего населения, самой тональности и направлений российских дискурсов о миграционной политике, в которых преобладают алармистские настроения.

Советским опытом навеяны и устоявшиеся устаревшие представления о действенности административных мер, механизмов и инструментов, работавших в другой стране и в другое время. Отсюда — и постсоветский синдром доминирования политического и административных соображений над экономическими, предпочтение, отдаваемое решению конъюнктурных задач в ущерб долгосрочным.

Зачастую те или иные шаги в области миграционной политики диктуются неоимперским мышлением, при этом клиполитические и геополитические представления часто доминируют над социально-экономическими.

В российских дискурсах об отношении к мигрантам и миграционной политике отражаются и коллективистские представления, и политизированность мышления, идущие от советских времен. (Треть опрошиваемых россиян чувствовали себя в 2003 г. «советским человеком» постоянно, еще 28% — иногда¹⁰³).

Представления о доминирующей роли государственных интересов (в ущерб групповым и личным) являются базовыми: отношение к мигрантам основывается, в первую очередь, на абстрактных соображениях о государственной необходимости.

Политизированность мышления сочетается с крайне неразвитым экономическим мышлением: для большинства россиян, как свидетельствуют опросы, политические

¹⁰² Зависимость от предшествующей траектории развития, «эффект колеи».

¹⁰³ Юрий Левада. «Человек советский»: четвертая волна. Рамки самоопределения // «Вестник общественного мнения», 2004, N3 (71), с. 8.

аргументы и слабо артикулированные страхи более актуальны, чем экономические аргументы, а соображения личной выгоды от притока мигрантов отходят на второй или даже третий план.

Давние традиции имеет упрощенческий взгляд на социальные процессы, восприятие населением и властями сложных социальных процессов в черно-белом свете.

Среди специалистов и практиков распространены представления о жесткой экономической детерминированности миграционных процессов, о мотивации к миграции с позиций рационального выбора индивидуума. Недооценка социальных факторов принятия решения об эмиграции, новых условий развития экономики России, формирующей устойчивый спрос на иммигрантский труд, сочетается с преувеличением возможностей регулирования миграционных потоков.

Отсюда — и стремление к поиску чудодейственных простых решений: «поднять рождаемость, тогда обойдемся без иммигрантов», «платить достойно местному населению, механизировать труд — и не будет нужды в «гастербайтерах». Отсюда — и непонимание иллюзорности таких подходов: социальные процессы имеют свою природу, с которой нельзя не считаться.

В обществе доминирует с досоветских времен представление о целесообразности, которая может быть превыше Закона. Особенности правосознания россиян наиболее ярко выражают русские народные пословицы¹⁰⁴.

Отсюда — и кардинально отличное отношение в России и на Западе к представителям Закона, к правоохранительным органам. Милиция не пользуется ни авторитетом, ни доверием россиян, лидируя в списке властно-административных учреждений и организаций, ущемляющих законные интересы граждан¹⁰⁵.

Россиян отличает крайне низкий уровень доверия ко всем службам, входящим в состав МВД¹⁰⁶: 65% россиян не доверяют милиции, среди стран Восточной Европы уровень недоверия выше только в Украине — 75%; в США и Западной Европе большинство населения полиции доверяют¹⁰⁷.

Милиционер, работник дорожной полиции считаются россиянами самыми криминальными профессиями, с огромным отрывом опережающими занявших второе место бюрократов (министров, депутатов и государственных служащих), а также занявших третье место (!) представителей преступного мира (бандитов, воров, жуликов, рэкетиров, киллеров, наркоторговцев, мафиози и террористов)¹⁰⁸.

¹⁰⁴ В российских традициях недоверие к судебной системе, трактовка Закона как нежеланного препятствия: «Закон что столб: не перескочишь, так обойдешь», «Закон дышло: куда хочешь, туда и воротишь», «То-то и закон, как судья знаком!», «Законы святы, да судьи крючковаты», «Не бойся закона, бойся законника (судьи)», «На людей законы, а на себя рассуждение», «Закон не кол: не обтешешь!».

¹⁰⁵ Лев Гудков, Борис Дубин, Анастасия Леонова. Милицейское насилие и проблема «полицейского государства» // «Вестник общественного мнения», 2004, N 4 (72), июль–август, с. 33.

¹⁰⁶ Миграционная политика находится в ведении подведомственной МВД Федеральной миграционной службе (ФМС России).

¹⁰⁷ Лев Гудков, Борис Дубин. Приватизация полиции // «Вестник общественного мнения», 2006, №1 (81), январь–февраль.

¹⁰⁸ Репрезентативный опрос Левада-Центром жителей крупных городов России в июле 2005 г. Выборка — 1200 человек, статистическая погрешность — менее 3% (<http://www.levada.ru/press/2005080901.html>).

Огромен разрыв между законодательством и правоприменительной практикой, традиционный для российского общества («судить по закону, или по понятиям?») ¹⁰⁹. При таком отношении к Закону российских граждан, а властей к правоприменению, достаточно сложно обеспечить законопослушность иммигрантов, работодателей, населения.

Специфические проблемы российского правосознания подчеркивает то обстоятельство, что сами работники правоохранительных склонны трактовать Закон весьма вольготно: медики считают, что чаще всего жертвами насилия работников МВД становятся именно мигранты ¹¹⁰.

Многие нюансы российских дискурсов, общественных настроений по отношению к мигрантам, не могут быть поняты без учета слабости институтов гражданского общества, неразвитости гражданского самосознания и отсутствия традиций гражданского контроля в России. Опыт россиян — это опыт подданных, но не граждан — налогоплательщиков.

В России и на Западе совершенно разные традиции политической культуры: разные представления о том, что приемлемо и прилично в публичной сфере, в публикациях СМИ и действиях властей, иное отношение к репутации и ответственности — как личности (особенно человека публичного), так и социального института. Экспансия культуры цинизма становится серьезной проблемой социального развития.

В России, в отличие от развитых стран Запада, не сложились традиции социального диалога, способного оградить политику в области миграции от популистских политических требований, помочь в формировании эффективной политики, пользующейся всеобщей поддержкой.

Незаполненное пространство между публичной сферой политики и частной жизнью, которое в демократическом обществе заполняют добровольные объединения, способствует гражданскому невниманию к сложившимся дискриминационным социальным практикам, проблемам обеспечения прав мигрантов.

Наконец, значительная часть проблем аккультурации и адаптации мигрантов, согласования интересов различных социальных групп, решается в развитых странах не на национальном уровне, а на уровне органов самоуправления, которое в России находится в зачаточном состоянии.

Сегодня совершенствование законодательства и правоприменения новой миграционной политики затруднено отсутствием согласия во властных структурах и в обществе относительно эффективности уведомительного порядка получения разрешений на временное пребывание и занятие трудовой деятельностью, ограничений доступа иностранных работников к отдельным видам торговли, процедур квотирования разрешений на работу иностранным гражданам и др.

Однако проблема глубже: в обществе нет согласия относительно долгосрочной стратегии развития России. Перед властями стоит дилемма выбора между позицией реформаторов, настаивающих на политике привлечения иммигрантов, борьбе

¹⁰⁹ В России законодательство формировалось «сверху», не всегда учитывая сложившиеся традиции социальных отношений, культуру и общественную мораль.

¹¹⁰ Опрос Аналитическим Центром Юрия Левады в июне 2004 г. медперсонала (619 человек) в 42 городах страны (Лев Гудков, Борис Дубин, Анастасия Леонова. Милицейские насилия и проблема «полицейского государства», с. 42).

с ксенофобиями и позицией консерваторов, исходящих из изоляционистской ориентации на русское/православное культурное ядро. Решившись, исходя из экономических вызовов, на либерализацию миграционной политики, власти продолжают играть в «аккуратный национализм», подпитывающий ксенофобные настроения.

По сути, это споры о будущем России. Победит первая точка зрения — мы будем жить в открытом обществе, но с чувствительным противостоянием между принимающим населением и мигрантами. Победит вторая — нас ожидают «безмятежные времена», с сопутствующими мобилизационными настроениями, формируемыми сверху и нашедшими благодатный отклик в обществе. С «опорой на собственные силы», модернизированной версией идеологии чучхе.

В любом случае, выбор курса будет определяться не соображениями о целесообразности той или иной миграционной политики, и даже не столько внешнеполитическими, сколь внутривнутриполитическими факторами.

Химеры прошлого, возможно, наиболее серьезный фактор ограниченных возможностей трансформации социальной политики, в т.ч. — и миграционной политики.

ГЛАВА II

Секция 10

ГОСРЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ДВИЖЕНИЯ КАПИТАЛА И РАБОЧЕЙ СИЛЫ В НАСТОЯЩЕМ И БУДУЩЕМ

Госрегулирование вывоза капитала из России в настоящем и будущем

А. С. Булатов

В докладе анализируются масштабы вывоза капитала из России, его воздействие на российские финансы, а также возможные меры по ограничению этого вывоза.

Масштабы вывоза капитала из России

Среди стран с формирующимися рынками Россия является в отдельные годы лидером по экспорту частного капитала.

Масштабы и структура вывоза частного российского капитала в 2005–2008 гг., млрд дол.

Годы	Вывоз в легальной форме				Вывоз в нелегальной форме			Вывоз капитала
	Прямые	Портфельные и деривативы	Прочие	Всего	Непоступившая экспортная выручка, непогашенные импортные авансы, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами	Чистые ошибки и пропуски	Всего	Итого
2005	-12,8	-3,5	-17,3	-33,6	-28,0	-8,8	-36,8	-70,4
2006	-18,0	-1,4	-25,5	-44,9	-19,2	1,1	-18,1	-63,0

¹ 1-я половина года, оценка.

² Прямые, портфельные и деривативы вместе взятые, но без инвестиций банков, которые включены в «прочие».

Годы	Вывоз в легальной форме				Вывоз в нелегальной форме			Вывоз капитала
	Прямые	Портфельные и деривативы	Прочие	Всего	Непоступившая экспортная выручка, непогашенные импортные авансы, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами	Чистые ошибки и пропуски	Всего	Итого
2007	-45,8	-7,2	-39,6	-92,6	-34,7	-12,4	-47,1	-139,7
2008 ¹		-26,2 ²	-10,9 ³	-37,1 ⁴	-15,7	-4,4	-20,1	-58,2 ⁵

Источник: платежный баланс РФ за соответствующие годы

Банк России оценивает годовой вывоз капитала из России был примерно в таких же размерах (71,6; 63,8; 132,4; 68,3 млрд дол. в эти же годы), хотя и рассчитывает эти данные (они взяты из статотчетности ЦБ по рубрике «Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором») несколько по-другому.

Сопоставляя приведенные в таблице данные о размерах вывоза капитала с размерами экономики России, можно придти к следующему выводу: по отношению к ВВП он составлял 9,2% в 2005 г., 6,5% в 2006 г., 10,8% в 2007 г. и около 7,5% в первом полугодии 2008 г. Подобные коэффициенты можно оценивать как весьма высокие. Для сравнения укажем, что в 2005 г. подобные коэффициенты (рассчитаны автором на базе исходных данных МВФ и Всемирного банка) составляли у крупнейших экономик мира следующие размеры: США — 3,5%, Япония — 2,6%, Китай — 3,9%, Индия и Бразилия — менее 1%. Коэффициенты у крупных западноевропейских стран были намного выше, однако это объясняется тем, что основные потоки движения капитал осуществлялись между ними в рамках формирующегося единого западноевропейского государства и могут быть отчасти приравнены к внутривострановому движению инвестиций.

С 2005 г. нарастающий экспорт капитала все больше перекрывается ввозом капитала. По данным Банка России, это превышение (вышеупомянутый «чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором») в 2005 г. составляло 0,1 млрд, 2006 г. — 41,9 млрд, 2007 г. — 83,2 млрд, в первой половине 2008 г. — 12,3 млрд дол. Однако это преимущественно портфельные инвестиции и особенно ссуды и займы, т. е. в основном это капитал, непрочное оседающий в национальной экономике и к тому же порождающий большой вывоз доходов нерезидентов за рубеж.

Воздействие вывоза и ввоза капитала на российский платежный баланс и российские финансы

Россия испытывает явную нехватку финансовых средств. Об этом свидетельствует как невысокая для наших 7–8% экономического роста норма валового накопления

³ Оценка автора.

⁴ Оценка автора.

⁵ Оценка автора.

(20,1–24,5% от ВВП в рассматриваемые годы), так и неспособность наших финансов обеспечить финансирование даже этой нормы валового накопления.

О правильности тезиса о нехватке финансовых средств говорят следующие факты. По данным статистики и оценкам деловых кругов, в 2007 г. инвестиции в основной капитал финансировались за счет собственных средств на 41,5% (что слишком много), а привлеченные средства финансировали только 58,5% инвестиций, в т. ч. на банковские кредиты и заемные средства других организаций приходилось лишь 15,5%, а на фондовый рынок — менее 10%. Причем примерно половину долгосрочных кредитов и половину средств на фондовом рынке обеспечивал иностранный капитал, преимущественно в форме портфельных инвестиций, займов и кредитов.

В результате нехватки отечественных финансовых средств и ее удовлетворения во многом за счет иностранных финансов быстро растет внешний долг России и выплаты по нему. С начала 2005 г. по весну 2008 г. он вырос с 213,5 до 477 млрд дол., причем целиком за счет банков и компаний (долг органов государственного управления и регулирования сократился в два раза до 41 млрд дол.). Платежи по внешнему долгу, по расчетам автора, «съели» 38,5% экспортных доходов России в 2007 году.

Таким образом, огромная часть финансовых средств уходит из России в рамках вывоза капитала, компенсируясь в последние годы притоком иностранным капиталом, преимущественно ссудным и портфельным. Подобная конструкция платежного баланса и финансов не может считаться устойчивой и может подвергнуть экономику сильным потрясениям, если иностранный капитал станет притекать в намного меньших размерах, а вывоз капитал будет продолжаться в прежних масштабах.

Перспективы воздействия нынешнего финансового кризиса на российские финансы и платежный баланс

Мировой финансовый кризис продолжает углубляться, а перспектива его преодоления становится все более отдаленной. В результате будущая динамика мировой экономики, США, Европы и мира пересматривается в сторону уменьшения. Пересматривается она и в России: помощник президента А. Дворкович 25 сентября предположил в своей лекции в Международном университете, что темпы прироста ВВП России из-за финансового кризиса снизятся уже в 2008 г., правда, менее чем на 1%, т. е. примерно до 7%, а в случае плохого сценария они в будущем могут упасть до 5%⁶.

В России уже в августе–сентябре 2008 г. наблюдается чистый вывоз капитала, по оценкам, от 20 до 52 млрд дол., как из-за вывода иностранных активов с российского фондового рынка, так и вследствие ускорения вывоза отечественного капитала⁷. Кроме того, российские банки и компании испытывают все больше трудностей с привлечением капитала из-за рубежа в форме займов, ссуд, облигаций и инвестиций в отечественные ценные бумаги. Подобная ситуация может у них усугубляться по мере углубления мирового финансового кризиса. В результате в нашей стране уже начался процесс пересмотра портфеля инвестиционных проектов в различных отраслях. Осенью 2008 г. мировой финансовый кризис проявляется в нашей стране как нехватка финансовых средств для инвестиций и платежей, т. е. кризис ликвидности.

⁶ Аркадий Дворкович огласил оценку кризиса // Коммерсантъ. 26.09.08. С. 14.

⁷ Капитал напугали капитально // Коммерсантъ. 26.09.09. С. 2.

К кризису ликвидности возможны различные подходы.

Руководство России активно снабжает банки нехватящей ликвидностью за счет временно свободных бюджетных средств. Однако в случае усугубления кризиса бюджетных средств может не хватить и встанет вопрос об использовании Национального резервного фонда и Фонда национального благосостояния, этих наследников Стабилизационного фонда, а также золотовалютных резервов. Но это грозит ухудшением финансовых показателей страны и ее суверенных рейтингов, что приведет к еще большему ухудшению условий для привлечения иностранного капитала, падению курса рубля, трудностям с выплатой внешнего долга. Если будут падать мировые цены на основные товары российского экспорта, это приведет к превращению положительного сальдо текущего платежного баланса в отрицательный, что потребует трат из золотовалютных резервов на погашение этого дефицита, а не на смягчение проблемы банковской ликвидности. Наконец, использование бюджетных и резервных средств ставит крест на борьбе с инфляцией. Таким образом, возможности этого подхода — активного использования бюджета и резервных фондов — ограничены.

Еще более ограничены наши возможности по предотвращению вывода иностранных инвесторами своих активов из России. В условиях финансового кризиса иностранные инвесторы руководствуются не столько инвестиционным климатом в той или иной стране с формирующимися рынками и мерами по его улучшению, сколько справедливыми соображениями, что финансовый кризис бьет сильнее всего именно по странам с формирующимися рынками (таков был опыт, по крайней мере, последнего мирового финансового кризиса 1997–1999 гг.).

Однако остается еще один подход к улучшению ситуации с ликвидностью — это меры по уменьшению вывоза отечественного капитала. В ныне действующем федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. меры потенциальных ограничений для российских экспортеров капитала сводятся, в сущности, к двум. Во-первых, это возможное резервирование правительством и ЦБ на срок до двух лет средств в размере максимум 50% суммы кредита или ссуды, предоставляемой резидентом нерезиденту, а при покупке долей, вкладов и паев в имуществе нерезидентов — возможное резервирование до двух месяцев средств в размере максимум 100% переводимой за рубеж суммы. Во-вторых, это введение для российского экспортера капитала специального счета как на вышеописанные операции, так и на покупку иностранных ценных бумаг. Но со времени принятия закона все эти меры не используются, оставаясь как бы резервными. Более того, их использование этих разрешенных законом мер даже не обсуждается, не говоря уже о возможных дополнительных мерах по ограничению вывоза капитала в случае ухудшения финансовой ситуации в стране.

Возможные меры усиления государственного регулирования экспорта капитала

Представляется целесообразным возобновить дискуссию, активно шедшую в России еще восемь–десять лет назад, о мерах, которые могли бы ограничить размеры экспорта капитала из России.

Сразу оговоримся, что, во-первых, ограничительные меры были бы малоэффективны, если инвестиционный климат в стране плох, а валютное регулирование слабо использует свой потенциал. Это показал действовавший до 2003 г. разрешительный порядок вывоза капитала (для его экспорта требовалось разрешение Минэкономразвития и ЦБ). Однако нынешний инвестиционный климат в стране, при всех его больших недостатках, заметно лучше, чем в прошлом десятилетии, а государственное регулирование намного активнее и эффективнее именно в финансовой сфере.

Во-вторых, оговоримся, что усиление регулирования экспорта капитала должно сочетаться с мерами, улучшающими возможности приложения капитала в самой России. Это прежде всего снижение ряда налогов и усиление мер по защите собственности и борьбе с коррупцией, тем более что в стране достигнут консенсус между правительством и бизнесом, что это нужно начинать делать уже сейчас.

С точки зрения либеральной теории подобными поощрительными мерами можно было ограничиться. Однако в условиях потенциально возможного жестокого финансового кризиса они нереализуемы или мало эффективны. Так, при ухудшении платежного баланса большой отток капитала ведет к сильному падению курса национальной валюты, а при снижении мировых цен на сырье уменьшающиеся доходы бюджета не соответствуют запланированным расходам и правительству приходится прибегать к госзаймам, которые предпочтительно ориентировать на отечественный капитал, а не иностранный.

Поэтому уже сейчас нужно разрабатывать потенциал мер по ограничению экспорта капитала и переориентации его части на потребности отечественных финансов.

Представляется, что в первую очередь это должна быть принятие правительством системы макроэкономических индикаторов, при превышении которых начинают активно использоваться уже имеющиеся в законе «О валютном регулировании и валютном контроле» меры по ограничению экспорта капитала. Одновременно нужна проработка механизма использования этих мер, потому что в реальности такого механизма не существует.

Во вторую очередь, а еще лучше параллельно, нужна проработка дополнительных мер по ограничению экспорта капитала в случае особенно сильного ухудшения упомянутых макроэкономических индикаторов. Такими мерами могли бы быть следующие, заимствованные из кризисного опыта развитых стран:

- по опыту США, испытывавшим острый кризис платежного баланса в начале 1960-х годов, эффективным могут быть добровольные меры по ограничению прямых зарубежных инвестиций отечественными ТНК. В США это выражалось в добровольном согласовании американскими ТНК их планов по осуществлению прямых инвестиций за рубежом с американским Минфином;
- также неплохо себя зарекомендовал действовавший в эти годы в США временный налог на покупку иностранных ценных бумаг;
- опыт послевоенной Великобритании подсаживает возможность обсуждения такой меры, как введение специального валютного рынка для потенциальных экспортеров капитала, который существовал за счет валюты, поступившей от иностранных экспортеров капитала в Великобританию и только на нем экспортеры капитала и могли получать валюту для своих зарубежных инвестиций;

- целесообразны меры по ограничению валютных депозитов, кредитов и ссуд, а также всего механизма свободного заимствования любым российским резидентом средств за рубежом. Подобная мера в виде разрешительного порядка на подобные заимствования существовала вплоть до последнего времени во многих европейских странах;
- наконец, требуются меры по ограничению экономических связей российского бизнеса с зарубежными офшорами, например, более сложная процедура оформления всех торговых, инвестиционных и иных сделок, связанных с переводом средств в адрес компаний из офшорных центров. Напомним, что значительная часть вывоза капитала из России направляется именно в эти центры.

Все эти предлагаемые меры соответствуют кейнсианской теории и практике, которая лучше всего себя зарекомендовала именно в кризисные годы

Государственное регулирование разных типов российских ТНК

А. В. Кузнецов

Масштабы российских прямых инвестиций за рубежом

В 1990-е годы, когда российская экономика переживала трудный период кардинальной трансформации, отечественные компании осуществляли весьма незначительные прямые иностранные инвестиции (ПИИ). При этом, как известно, бегство капитала из страны приобрело значительный масштаб. В то же время к концу 2000 г. объем накопленных легальных российских ПИИ достиг лишь 20,1 млрд дол., что ставило Россию только на 29-е место в мире⁸, что ни коим образом не соответствовало текущему размеру и тем более потенциалу отечественной экономики.

По мере выхода в текущем десятилетии российской экономики на траекторию поступательного роста стала наращиваться и зарубежная экспансия российских компаний, так что теперь Россия уже оказалась в числе 15 ведущих стран-инвесторов в мире. По данным Центробанка России к началу 2008 г. аккумулированные российские ПИИ достигли 370,2 млрд дол.⁹ Некоторые зарубежные эксперты считают даже эту цифру заниженной. Однако они ошибочно акцентируют чрезмерное внимание на переоценке ранее осуществленных ПИИ и выводе сбежавшего российского капитала «из тени»¹⁰ (хотя такая проблема действительно существует¹¹), не считая нужным знакомиться с современными более детальными исследованиями российских авторов.

Реальные капиталовложения российских компаний за границей все-таки существенно меньше показателей Центробанка России, который рассматривает ПИИ

⁸ World Investment Report 2007 / UNCTAD. — N.Y., Geneva, 2007. P. 255–258. См. также данные Центробанка России (www.cbr.ru).

⁹ Международная инвестиционная позиция Российской Федерации в 2001–2008 гг. (www.cbr.ru).

¹⁰ См., например: Kalotay K. Russian Transnationals and International Investment Paradigms // Research in International Business and Finance. 2008. Issue 2. P. 88–89; Ehrstedt S., Vahtra P. Russian Energy Investments in Europe // Electronic Publications of Pan-European Institute. 2008. №4. P. 4–6.

¹¹ О наличии ПИИ в потоке «сбежавшего» из России капитала см.: Bulatov A. Russian Direct Investment Abroad: Main Motivations in the Post-Soviet Period // Transnational Corporations. 1998. №1. P. 70–72.

формально — по платежному балансу. В результате значительная часть учтенных таким образом российских «заграничных» инвестиций связана лишь с перераспределением собственности внутри страны, хотя и с использованием зарубежных офшорных фирм. Например, покупка в 2005 г. российской нефтяной компании «Сибнефть» «Газпромом» привела к появлению в статистике Центробанка России дополнительных 10 млрд дол. российских ПИИ (именно столько средств было переведено из России в Великобританию для «Милхаус кэпитал» за 56% акций — деньги за остальные акции поступали от голландской дочки «Газпрома») ¹². Кроме того, даже «настоящие» ПИИ осуществляют не только российские ТНК, но и физические лица (покупая заграничную некоммерческую недвижимость), так называемые фонды прямого инвестирования (их вложения по многим параметрам сродни портфельным) и т. п.

На наш взгляд, для анализа инвестиций зарождающихся российских ТНК следует использовать особый показатель — объемы зарубежных внеоборотных (долгосрочных) активов отечественные ТНК (с поправкой на величину гудвила при приобретении известных зарубежных фирм). Нередко такой показатель публикуется в годовых отчетах фирм либо может быть довольно точно рассчитан по информации об отдельных трансграничных инвестиционных сделках ¹³. Для российских финансовых ТНК вместо данных о зарубежных внеоборотных активах для оценки ПИИ приходится учитывать уставные капиталы зарубежных дочерних структур или стоимость сделок по приобретению фирм. По нашим расчетам, к началу 2008 г. долгосрочные активы российских ТНК немного превысили 70 млрд дол. ¹⁴ Иначе говоря, это было в 5 раз меньше показателя Центробанка России, что все же, однако, позволяет говорить об устойчивом месте России по крайней мере среди 25 крупнейших стран-инвесторов.

Предложенный нами показатель несколько отличается от более известного индикатора — зарубежных суммарных (т. е. как долгосрочных, так и краткосрочных) активов ТНК. Последний используется ЮНКТАД для ранжирования ТНК, но его некорректно применять для оценки долговременных по своей сути ПИИ. В противном случае можно повторить ошибку сотрудников одной недавно созданной в Москве бизнес-школы — в декабре 2007 г. они представили итоги своего исследования, проведенного под руководством экспертов из США и широко разрекламированного в сети Интернет как «первый рейтинг российских компаний — лидеров по масштабу бизнеса за рубежом». Прежде всего в этом далеко не первом рейтинге оказались завышены размеры заграничного присутствия сырьевых компаний, поскольку в результате учета не только долгосрочных, но и краткосрочных (оборотных) активов в качестве ПИИ российских ТНК были подсчитаны их товарно-материальные запасы — не реализованный газ в зарубежных трубопроводах и хранилищах, отгруженные на заграничные металлургические комбинаты заготовки и др. Показательно, что в конце 2006 г. совокупные зарубежные активы металлургического гиганта «Северсталь»

¹² Подробнее см.: Хейфец Б. А. Зарубежная экспансия бизнеса и национальные интересы России. — М.: ИЭ РАН, 2007. С. 4–6.

¹³ Особую ценность представляют материалы журнала «Слияния и поглощения» (www.ma-journal.ru), хотя они не лишены ряда неточностей.

¹⁴ Подробнее см.: Kuznetsov A. Russian Companies Expand Foreign Investments // Russian Analytical Digest. 2008. №34. P. 2–7.

составили 4,5 млрд дол., но его внеоборотные активы не достигали даже половины этой суммы. В то же время совокупные зарубежные активы ведущей российской телекоммуникационной ТНК «МТС» равнялись 2,3 млрд дол., из которых более 90% приходилось как раз на внеоборотные активы (т. е. на самом деле по масштабам ПИИ «Северсталь» и «МТС» были сопоставимы)¹⁵.

В целом к началу 2008 г. уже полтора десятка российских компаний имели долгосрочные активы, превышающие 1 млрд дол., еще более 30 компаний — 100 млн дол., т. е. можно говорить о целом массиве отечественных ТНК, сопоставимых по крайней мере со вторым-третьим эшелонам ТНК развитых и ключевых развивающихся стран. Несколько российских фирм вообще стремительно прорываются в мировую бизнес-элиту: в начале 2008 г. долгосрочные активы у трех фирм — «Лукойла», «Газпрома» и «Норникеля» — превышали 7 млрд дол., у ОК «РУСАЛ», «Совкомфлота», «Евраз» и «МТС» составили 3–6 млрд дол. Благодаря приобретениям первой половины текущего года (в основном в США) к ним добавилась и «Северсталь». Вообще, почти каждый месяц появляются сообщения о крупных сделках с реализацией ПИИ теми или иными российскими фирмами. При этом капиталовложения осуществляют и уже опытные компании-инвесторы, и крупные фирмы, осуществлявшие до последнего времени производство только на домашнем рынке.

По нашему мнению, начавшийся в 2003–2004 гг. процесс быстрой интернационализации российского бизнеса будет продолжаться, пока в число ТНК не войдут почти все ведущие российские компании промышленности и сферы услуг. Безусловно, часть зарождающихся ТНК со временем будет консолидирована в рамках отечественных интегрированных бизнес-групп или поглощена ведущими иностранными компаниями, но по крайней мере до середины 2010-х годов общее количество российских ТНК будет расти. При этом речь идет не столько о популярной у некоторых западных экспертов версии о «выдавливании» капитала из России, где ему якобы нет применения (иногда это дополняется идеей об использовании ПИИ в целях внешней политики)¹⁶, сколько о закономерном процессе интернационализации отечественного бизнеса, нацеленной на обеспечение конкурентоспособности производства, в том числе внутри России. Ведь только к середине следующего десятилетия России реально подняться по масштабам экспортированных ПИИ в мире на место, соответствующее роли страны, если оценивать по объему ВВП. И то, с учетом трудностей, с которыми сталкиваются формирующиеся российские ТНК (в том числе внешнеполитического рода), это окажется возможным лишь при проведении грамотного государственного регулирования зарубежной инвестиционной деятельности отечественных компаний.

Типология российских ТНК

Эффективная государственная политика в отношении российских ТНК предполагает среди прочего осознание значительной неоднородности этих компаний. В последние годы внимание экспертов, политиков, общественности приковано в основном к российским нефтегазовым и металлургическим компаниям. Соответственно

¹⁵ Данные годовых отчетов компаний (www.severstal.ru; www1.company.mts.ru).

¹⁶ См., например: Ehrstedt S., Vahtra P. Op. cit.

однoboкo высвечиваются и проблемы экспансии российских ТНК. Однако на нефтегазовый сектор, по нашим расчетам, в начале 2008 г. приходилось лишь около $\frac{1}{3}$ долгосрочных активов российских ТНК (причем в течение 2007 г. доля топливной отрасли сократилась на 10 процентных пунктов), на черную и цветную металлургию — еще чуть больше 30%. Таким образом, свыше 35% долгосрочных российских активов обеспечивали компании других отраслей — телекоммуникационного бизнеса, транспорта, машиностроения; отдельные значимые компании-инвесторы были представлены еще в десятке отраслей промышленности и сферы услуг. К середине 2010-х годов таких ТНК будет несколько десятков.

Более того, различия между российскими ТНК не ограничиваются их отраслевой принадлежностью. Безотносительно к специализации компаний-инвесторов среди зарождающихся российских ТНК выделяется несколько групп, у которых заметно отличаются причины старта интернационализации бизнеса, характер зарубежной инвестиционной экспансии и перспективы ее дальнейшего развития. Обычно этот факт в принципе игнорируется экспертами, изучающими российские ТНК, поскольку в странах, где национальные ТНК существуют уже много десятилетий, складывается более-менее стандартная модель интернационализации, определяемая уровнем развития экономики страны базирования компаний, характером государственного регулирования и т. д. В результате, например, западные исследователи тщетно пытаются найти аналогию между некой усредненной российской компанией-инвестором и ТНК из какой-то группы развивающихся стран¹⁷.

Когда оказывается, что наблюдаемая в последние годы стремительная экспансия российских ТНК плохо описывается схемами, построенными на основе изучения эволюции ТНК из новых азиатских индустриальных стран или из крупных государств Латинской Америки, эксперты стремятся свести анализ к выявлению связи между российскими ПИИ и внешнеполитическими действиями российского правительства, а также отклонений в традициях предпринимательства от общепринятых. Наиболее известны классификации финских исследователей, которые в итоге свели все российские ТНК к четырем типам, поместив их на плоскости, определяемой двумя параметрами: степень «патриотизма» и уровень «прозрачности». На одном полюсе — «непрозрачные патриоты» — оказалась, например, «Роснефть», тогда как «МТС» отнесена к «прозрачным независимым компаниям». Такая российская ТНК, как ОК «РУСАЛ», названа «непрозрачной и независимой», а РАО «ЕЭС России» — «патриотом с прозрачным бизнесом»¹⁸.

На самом деле оценка лояльности компании власти и ее прозрачности обычно не избавлена от субъективизма исследователя, к тому же может в течение небольшого времени заметно меняться (особенно с учетом высокой степени персонификации как экономической, так и политической власти в России). Совершенно ясно, что уже в середине следующего десятилетия, не говоря о начале 2020-х годов, расклад российских ТНК по степени лояльности власти будет совершенно иным, нежели сейчас. Тем не

¹⁷ См., например: Andreff W. The Newly Emerging TNCs from Economies in Transition: a Comparison with Third World Outward FDI // *Transnational Corporations*. 2003. №2. P. 73–118.

¹⁸ См.: Liuhto K., Vahtra P. Foreign Operations of Russia's Largest Industrial Corporations — Building a Typology // *Transnational Corporations*. 2007. №1. P. 117–144.

менее массив российских ТНК действительно очень неоднороден, причем останется таким и в долгосрочной перспективе.

По нашему мнению, любая страна, в которой начинается интернационализация экономики, может демонстрировать широкий спектр типов национальных ТНК, из которых с течением времени лишь некоторые докажут свою эффективность, а значит, и жизнеспособность. Не случайно, среди британских ТНК перед первой мировой войной (т. е. когда британский бизнес в массовом порядке лишь начинал интернационализацию деятельности) можно было выделить четыре основных типа, только один из которых был широко распространен среди американских ТНК того периода¹⁹. Зато спустя столетие среди британских компаний-инвесторов остались в основном «классические» ТНК, тогда как совершенно исчез когда-то многочисленный тип псевдо-ТНК. Они работали в одной зарубежной стране, но имели в Лондоне офис, постоянно работавшего секретаря и иногда собиравшийся совет директоров, благодаря чему им удавалось привлекать капитал для своих ПИИ (так называемые *free-standing companies*). В наши дни среди китайских ТНК — почти таких же новичков международного инвестирования, как и российские компании — можно выделить несколько типов: компании под контролем китайской диаспоры, крупные конгломераты с монопольным положением на внутреннем рынке Китая, возникшее в современных отраслях с высокой конкуренцией второе поколение китайских ТНК и т. д.²⁰

На наш взгляд, среди российских ТНК можно выделить 4 разных типа, которые будут существовать по крайней мере до начала 2020-х годов:

1. *фирмы-наследницы советских зарубежных предприятий* (старейший тип инвесторов, у которых до сих пор значительная часть активов создана в период, когда зарубежная экспансия подчинялась политическим целям СССР или обслуживала нужды плановой советской экономики),
2. «классические» ТНК (самый многочисленный и перспективный тип),
3. ТНК, рожденные вследствие «цивилизованного» развода бывших советских республик (эти компании часто не способны к глобальной зарубежной экспансии в условиях жесткой конкуренции на мировых рынках, однако в ближнем зарубежье для них существуют сравнительно комфортные условия инвестирования, причем со временем, приобретая опыт зарубежного ведения бизнеса, они могут превратиться в полноценные ТНК),
4. псевдо-ТНК (их появление связано со спецификой постсоциалистической трансформации в России)²¹.

Вследствие того, что зарождающиеся ТНК являются динамично развивающимися объектами, необходимо отметить отсутствие устойчивых границ между выделенными типами. В частности, наблюдается тенденция превращения в «классические» ТНК некоторых российских прямых инвесторов, пока относимых к другим типам ТНК. Более того, многие фирмы несут в себе черты нескольких типов — ряд фирм-

¹⁹ См.: Wilkins M. European and North American Multinationals, 1870–1914: Comparisons and Contrasts // Business History. 1988. №1. P. 8–45.

²⁰ См.: World Investment Report 2006 / UNCTAD. — N. Y., Geneva, 2006. P. 129–130.

²¹ Подробнее см.: Кузнецов А. В. Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект. — М.: КомКнига (URSS), 2007.

наследниц советских зарубежных предприятий стали формальными собственниками основной их части уже в 1990–2000-е годы; компании разных типов имеют дочерние структуры в СНГ, возникшие исключительно вследствие распада СССР, и т. д. Наконец, существуют некоторые важные, хотя и второстепенные признаки, позволяющие выделять в рамках четырех типов отдельные подтипы. В этой связи проиллюстрируем все типы примерами.

Самая известная фирма-наследница советских зарубежных предприятий (в классификации западных экспертов — «красная» ТНК) — это «Газпром», однако есть и другие владельцы советских заграничных активов — трансформировавшиеся гиганты под государственным контролем «Зарубежнефть» и «ВТБ». Отдельный подтип образуют осколки «красных» ТНК, уцелевшие в 90-е годы, но так и не превратившиеся в какое-либо подобие полноценных ТНК. В частности, созданное в 1979 г. внешнеторговое объединение «Техноинторг» до сих пор является участником совместных предприятий в Великобритании, Франции, ФРГ, Финляндии и Австралии. Есть ключевые активы, записанные непосредственно на Росимущество: доли в созданных в 1973 г. в Монголии крупнейшем в Азии предприятии по добыче и обогащению медно-молибденовых руд «Эрдэнэт» и фирме по добыче золота и другого сырья «Монголросцветмет». Наконец, третий подтип образуют «красные» ТНК, развивающиеся после приватизации в составе частных интегрированных бизнес-групп — например, «Ингосстрах» (группа «Базовый элемент»).

Российские «классические» ТНК бывают двух подтипов — компании, созданные на базе крупных советских предприятий (но осуществивших первые зарубежные инвестиции лишь после распада СССР), и фирмы, возникшие «с нуля» в годы перестройки и рыночных реформ. В обоих подтипах доминируют частные компании, но встречаются и государственные. Основная черта таких ТНК — развитие интернационализации бизнеса по классическим для большинства стран схемам. Однако первый подтип имеет значительно больший потенциал и поэтому в какой-то мере похож на ведущие ТНК развитых стран, тогда как второй подтип сродни ТНК из развивающихся стран, ограничивающих свою экспансию преимущественно близлежащими государствами. Хотя «Лукойл», «Норникель», «Евраз», ОК «РУСАЛ» или «Северсталь» — типичные представители первого подтипа, к нему относятся и многие значительно менее крупные ТНК. В частности, это лидер парфюмерно-косметической промышленности России концерн «Калина» (создан на базе крупного советского предприятия «Уральские самоцветы»), «КАМАЗ» и «Сбербанк». Во втором подтипе преобладают как раз компании сферы услуг (например, «Альфа-банк», «Банк Москвы», страховая фирма «РЕСО» и торговая сеть «Эльдорадо»), но есть и промышленные фирмы. В частности, можно отметить компанию «Глория Джинс», ведущую историю с 1988 г. от кооператива и имеющую небольшие дочерние структуры на Украине, в Китае, Великобритании и др.

Наиболее крупная ТНК, рожденная вследствие «цивилизованного» развода бывших советских республик — РАО «ЕЭС России», причем в процессе ее ликвидации заграничные активы остались в собственности фирмы «Интер РАО ЕЭС». Есть и другие государственные или частные сети предприятий-смежников, начавшие интернационализацию в рамках СНГ — например, «Тракторные заводы» и поглощенный этой фирмой «Агромашхолдинг». Отметим также компании, обслуживающие транзит

российского экспорта на Запад и инвестирующие в странах Балтии. Другой подтип образуют ТНК, интернационализированные благодаря иностранным инвесторам. Среди них особенно выделяются операторы мобильной связи «МТС» (хотя в 2005 г. германский «Дойче телеком» и покинул состав акционеров, именно его участие дало первый импульс экспансии телекоммуникационной компании сначала по территории России, а затем и в СНГ) и «Вымпелком» (где норвежский «Теленор» по-прежнему остается одним из совладельцев). Примечательно, что обе компании в 2008 г. вышли за пределы СНГ и начали экспансию на азиатском рынке (соответственно в Индии и странах Индокитая).

Российские псевдо-ТНК в лице крупных морских пароходств, переводящих суда под «дешевые флаги» (что формально является ПИИ) получили известность раньше многих «классических» ТНК. Например, «Новошип» (до своего поглощения «Совкомфлотом» — ТНК того же типа, но подконтрольной государству) традиционно занимал одни из самых верхних строчек в составляемых ЮНКТАД ежегодных перечнях ведущих ТНК из постсоциалистических стран. Второй подтип псевдо-ТНК составляют подставные фирмы, созданные для разного рода манипуляций с производственными активами.

Дифференциация государственной политики в отношении российских ТНК

Уже к середине 2010-х годов недостатки российской политики в отношении отечественных ТНК будут ощущаться не только действующими на мировой арене представителями крупного бизнеса, но и внутри самой России. Пока в России не существует сколько-нибудь проработанной политики государственного стимулирования зарубежной экспансии российских ТНК. Отдельные предпринимаемые меры, на наш взгляд, ведут к формированию не самой эффективной модели такой политики и в будущем. Например, вряд ли оправдано увлечение поддержкой только сверхкрупного бизнеса — ведь МИД России уже подписал соглашения о сотрудничестве не только с рядом коллективных предпринимательских организаций, но и отдельно с «Внешэкономбанком», ОАО «РЖД», РАО «ЕЭС России», затем с ведущей частной ТНК «Лукойлом». Данные соглашения предполагают расширение дипломатической поддержки деятельности крупнейших российских компаний в иностранных государствах, активное участие российских посольств в реализации совместных зарубежных проектов.

Наиболее неоднозначно в мире воспринимаются крупные государственные ТНК из России. Их критика редко обоснована, но опирается на апелляцию к советскому прошлому и отсутствию аналогов в большинстве развитых стран, что в условиях информационной закрытости самих российских компаний позволяет делать зарубежным экспертам и политикам далеко идущие выводы. Реально инвестиции «Газпрома» и других ведущих российских государственных ТНК не играют какой-то серьезной роли во внешней политике России. Более того, в 2010-е годы значение бывших «красных» ТНК в российской инвестиционной экспансии будет сокращаться естественным образом — вследствие укрепления «классических» ТНК. При этом не следует бояться развития государственных «классических» ТНК, особенно с целью поддержки инновационного развития российской экономики. Однако стремление более тесно увязать их ПИИ с внешней политикой трудно было бы признать удачным решением, поскольку оно лишь обострит негативное отношение к российским ТНК

за рубежом и может вызвать конкретные ограничительные меры, которые затронут российских инвесторов всех типов. Например, такой подход вряд ли встретит понимание в ЕС, где стимулирование собственных ПИИ увязывается не с каким-то политическим прорывом, а с диверсификацией в целом востребованных на мировых рынках экспортных поставок.

Классические ТНК, созданные на базе крупных советских предприятий, в 2010-е годы должны получать главным образом информационную поддержку и лишь в случаях явного протекционизма — политическую защиту. На наш взгляд, мощная политическая поддержка российских ПИИ требуется лишь в ряде развивающихся стран. Причем рассуждая о возможностях российских ТНК активизировать внешние связи, стоит помнить о задаче государства расширять информационную поддержку потенциальных отечественных инвесторов и ликвидировать препятствия на пути развития сотрудничества в определенных отраслях в конкретных странах. Например, в Латинской Америке существует потенциал экспансии для некоторых российских ТНК, однако с большинством стран региона у России нет соглашений об избежании двойного налогообложения или они не ратифицированы.

Что касается ЕС и США, то, возможно, и следует предпринимать определенные меры по формированию более адекватного образа российских ТНК. Однако целесообразно концентрировать внимание не столько на ведении прямой и часто не очень грамотной пропаганды, сколько на расширении доступа заинтересованных иностранцев (экспертов, бизнесменов и т. п.) к российским источникам информации, посвященным специфике отечественного бизнеса, особенностям его развития, методам осуществления зарубежных инвестиций. В частности, речь идет о публикации качественных аналитических материалов на английском языке, однако подготовленных российскими экспертами (причем отнюдь не только в рамках разного рода международных проектов, где нередко основные методы, а иногда и идеи уже заложены американскими и прочими западными консультантами).

При этом следует проводить взвешенную государственную политику в отношении отечественных ТНК, помня, что возможности формирующихся российских ТНК во многом зависят от истинных мотивов их владельцев и топ-менеджеров. Далеко не во всех случаях можно дать однозначный ответ на вопрос, стремятся ли российские предприниматели стать такими же участниками глобальной экономики, как и их европейские или американские партнеры, или наращивание их ПИИ в последние годы стало лишь новой формой бегства капитала?

В то же время повсеместно в мире создание национальными компаниями зарубежных активов становится одним из ключевых элементов выживания в конкуренции с ТНК из других государств. Доминирование в российском крупном бизнесе так называемых «олигархических» групп может подвергаться какой угодно критике, но это результат приватизации и других политико-экономических процессов 1990-х годов, который уже в текущем десятилетии стал одним из стартовых условий стремительной транснационализации отечественного бизнеса. При этом своеобразии мотивов зарубежной инвестиционной экспансии российских ТНК далеко не всегда является негативным с точки зрения российской экономики. Например, стремление «олигархов» — создателей российских бизнес-империй к самореализации в качестве полноценных представителей мировой деловой элиты требует не только скупки активов

в ведущих странах Запада, но и сохранения на родине мощной экономической базы у собственных компаний. Обычно сопровождающее осуществление ПИИ улучшение имиджа фирм-инвесторов требует от российских предпринимателей повышения прозрачности бизнеса и т. д. К тому же именно жесткая борьба с зарубежными гигантами в условиях базирования осязаемой части активов российских компаний в странах ЕС и США, на наш взгляд, может заставить пересмотреть отношение представителей отечественного крупного бизнеса к финансированию прикладных НИОКР, а в долгосрочном плане ориентироваться на столь необходимую для современной России инновационную модель развития.

Основной акцент в экономическом стимулировании ПИИ все же следует перенести на «классические» ТНК второго подтипа (причем среди этих представителей нового поколения российского бизнеса доминируют ТНК среднего размера). При этом целесообразно учесть опыт крупных стран ЕС, где поддержка экспорта капиталовложений нацелена на расширение перечня инвесторов (за счет небольших компаний, получающих льготные кредиты или долевое участие государства) и географии их вложений (путем снижения некоммерческих рисков в странах с нестабильной экономикой или политическим режимом). В этом отношении показательна система стимулирования экспорта капитала, оформившаяся в ФРГ еще в 60–70-е годы, т. е. как раз в период послевоенной интернационализации западногерманского бизнеса. Так, специальная федеральная страховая схема защиты ПИИ от некоммерческих рисков (национализации без компенсации, разорения в результате войн или революций и т. п.) во многом была призвана поддержать работу западногерманских компаний в бывших колониях других европейских стран²². Фирмы ФРГ без труда могли выигрывать в конкурентной борьбе, но в принципе боялись идти в нестабильные регионы. При этом внешнеэкономическая деятельность в соседних с ФРГ государствах по умолчанию не требовала такой защиты.

В случае России для ТНК, действующих преимущественно на территории СНГ, требуется особый подход. Все чаще слышны предложения создать систему эффективной политической поддержки экспансии ведущих российских компаний в соседних странах СНГ, где на самом деле предприниматели изначально действуют в комфортных условиях. Иногда утверждение об относительной легкости ведения бизнеса на постсоветском пространстве вызывает споры, особенно когда обостряются конфликты вокруг отдельных компаний на Украине, в других государствах СНГ. Однако географическая близость к России, отсутствие языкового барьера, наработанные деловые контакты, схожесть специфики ведения бизнеса в условиях трансформирующейся экономики действительно дают российским компаниям дополнительные козыри в конкуренции на территории стран СНГ с ведущими ТНК развитых стран.

На самом деле необходимо определиться с конечной целью российской инвестиционной экспансии в СНГ. Нужен ли российскому бизнесу тотальный контроль над экономикой сопредельных стран или по крайней мере место ключевого иностранного партнера, что далеко не всегда отвечает интересам принимающих капитал стран (по-

²² См.: Agarwal J. P., Gubitz A., Nunnenkamp P. Foreign Direct Investment in Developing Countries: The Case of Germany // *Kieler Studien*. 1991. №238.

сколькo россияне не могут обеспечить передовых технологий для модернизации)? Ведь уже сейчас в ряде стран СНГ на российские компании (с учетом ПИИ, поступившие через третьи страны) приходится 20–30%, а то и свыше 50% всех накопленных зарубежных капиталовложений. Практика показывает, что засилье капитала компаний одного иностранного государства вызывает отторжение почти в любой стране. На наш взгляд, рынок СНГ должен быть интересен российским компаниям совсем в другом качестве — как полигон для работы на международном уровне с целью дальнейшего выхода за пределы постсоветского пространства.

Наконец, возникает вопрос относительно псевдо-ТНК. Следует ли с ними бороться государству? Бегство капитала характерно для всех стран. При этом масштабы бегства капитала зависят от инвестиционного климата и общего состояния предпринимательской среды на родине. Показательно, что изменение подхода к регистрации торговых судов в России скорее всего в течение 2010-х годов естественным образом решит проблему транспортных псевдо-ТНК. Однако феномен псевдо-ТНК связан не только с проблемами инвестиционного климата в России, но и с попыткой владельцев приватизированных предприятий снизить риск возможной конфискации своей собственности, полученной за бесценок. Правда создание такого рода псевдо-ТНК вряд ли можно считать самостоятельной стратегией экспансии бизнеса.

В заключение необходимо отметить, что представленные контуры государственного регулирования разных типов российских ТНК в 2010-е годы необходимо будет детализировать, увязывая с общими задачами российской экономической политики, подчиняя специфику зарубежной экспансии российских частных и государственных ТНК нуждам модернизации промышленности, повышения конкурентоспособности индустриального сектора и сферы услуг. В то же время краткосрочные обострения на внешнеполитической арене, ставшие в очередной раз актуальными в связи с событиями августа 2008 г. на Кавказе, на наш взгляд, не следует переоценивать для долгосрочного развития российских ТНК.

Библиография

1. Кузнецов А. В. Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект. — М.: КомКнига (URSS), 2007.
2. Международная инвестиционная позиция Российской Федерации в 2001–2008 гг. (www.cbr.ru).
3. Хейфец Б. А. Зарубежная экспансия бизнеса и национальные интересы России. — М.: ИЭ РАН, 2007.
4. Agarwal J. P., Gubitz A., Nunnenkamp P. Foreign Direct Investment in Developing Countries: The Case of Germany // *Kieler Studien*. 1991. №238.
5. Andreff W. The Newly Emerging TNCs from Economies in Transition: a Comparison with Third World Outward FDI // *Transnational Corporations*. 2003. №2. P. 73–118.
6. Bulatov A. Russian Direct Investment Abroad: Main Motivations in the Post-Soviet Period // *Transnational Corporations*. 1998. №1. P. 69–82.
7. Ehrstedt S., Vahtra P. Russian Energy Investments in Europe // *Electronic Publications of Pan-European Institute*. 2008. №4.
8. Kalotay K. Russian Transnationals and International Investment Paradigms // *Research in International Business and Finance*. 2008. Issue 2. P. 85–107.

9. Kuznetsov A. Russian Companies Expand Foreign Investments // Russian Analytical Digest. 2008. №34. P. 2–7.
10. Liuhto K., Vahtra P. Foreign Operations of Russia's Largest Industrial Corporations — Building a Typology // Transnational Corporations. 2007. №1. P. 117–144.
11. Wilkins M. European and North American Multinationals, 1870–1914: Comparisons and Contrasts // Business History. 1988. P. 8–45.
12. World Investment Report 2006 / UNCTAD. — N.Y., Geneva, 2006.
13. World Investment Report 2007 / UNCTAD. — N.Y., Geneva, 2007.

Кроме того, годовые отчеты российских компаний, а также обзоры сделок M&A журнала «Слияния и поглощения» за 2004–2007 гг.

Контуры будущей мировой финансовой архитектуры

В. Н. Ткачев

В этом году исполнилось ровно десять лет с момента драматического финансового кризиса в России августа 1998 года. И хотя мы живем сегодня в совершенно других условиях, отголоски этого кризиса продолжают оставаться весьма ощутимыми.

Поэтому представляется весьма актуальным и полезным рассмотреть динамику развития мировых финансов, или так называемой «мировой финансовой архитектуры», чтобы извлечь возможные уроки и правильно выстроить дальнейшие планы экономического развития нашей страны.

В современной экономической литературе нет единой трактовки понятия «мировая финансовая архитектура». Под этот термин попадают и мировая валютная система, и мировые финансовые рынки, и проблемы движения капитала. Не будем сужать рамки и мы, постаравшись обозначить ряд проблем, требующих, по нашему мнению, повышенного внимания.

Наиболее острой проблемой является место России в мировой финансовой архитектуре и выработка адекватной современным и будущим реалиям политики взаимодействия.

1. Тенденции глобализации и интеграции мировых финансовых рынков

Рассмотрим имевшие место в истории условия сосуществования национальных финансовых рынков.

Самой простой формой существования мирового финансового рынка является набор обособленных («закрытых») национальных финансовых рынков (см. рисунок 1; для удобства восприятия схемы национальный финансовый рынок имеет сокращение «НФР»).

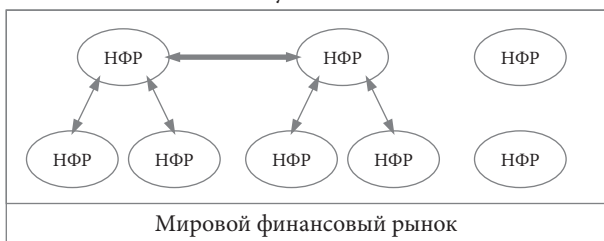
Как источники финансовых ресурсов, так и их потребители находятся в основном внутри национальных границ, и осуществляется лишь незначительный объем операций по заимствованию и кредитованию между отдельными странами.

Рисунок 1



В дальнейшем рост взаимных операций между отдельными странами увеличивается, связи приобретают устойчивый характер (см. рис 2).

Рисунок 2



В истории мировой экономики такая ситуация сложилась с началом развития мирового интеграционного процесса, который относится примерно к середине XIX в., когда стало происходить активное экономическое взаимодействие между капиталистическими странами по линиям международной торговли и вывоза капитала. Уже перед первой мировой войной наблюдалась значительная интеграция мировых финансовых ресурсов, которая выражалась в высоком показателе отношения величины оттока капитала к ВВП, который достигал 9% у Великобритании и немногим меньше у Франции, Германии и Нидерландов²³.

Можно ли в такой ситуации говорить о глобальном характере мирового финансового рынка. Нам представляется, что нет. В качественном отношении процесс международного перемещения капитала в то время отличался от финансовой интеграции настоящего времени. Этот процесс сыграл роль необходимого подготовительного этапа для последующего развития интенсивных международных связей, основанных на свободном перемещении товаров и капитала, которые стали возможны после второй мировой войны. Опираясь на исследования этого процесса, можно сгруппировать те основные особенности, которые отличают его от современной финансовой интеграции по трем важным направлениям:

1. По сферам приложения иностранного капитала: международное перемещение капитала сводилось в основном к межстрановым кредитам и портфельным инвестициям в реальный, а не в финансовый сектор. Перед первой мировой войной

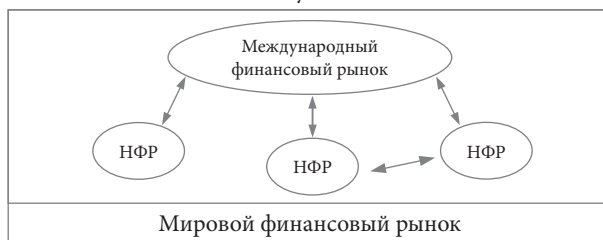
²³ Ravenhill John, Global Political Economy, Oxford University Press, 2nd edition, 2008/

иностранные заимствования представляли собой почти исключительно заимствования компаний-владельцев железных дорог и заимствования правительств. Так, заграничные портфельные инвестиции Великобритании того периода состояли на 40% из вложений в железнодорожные компании, на 30% — из правительственных бумаг, на 10% — из вложений в добывающие отрасли и на 5% — вложения в предприятия коммунального обслуживания.

2. *По срокам вложения.* В зарубежных инвестициях преобладал долго-срочный, а не краткосрочный капитал. Объем краткосрочных потоков капитала в тот период был ниже, чем сегодня, даже с учетом поправки на меньший размер мировой экономики.
3. *По составу участников.* Прежде интеграция развивалась преимущественно в рамках сформировавшихся к тому времени колониальных империй (британской, французской, германской, голландской, фактически, и американской). Она носила принудительный характер и выражалась в подчинении хозяйственного развития колоний экономическим интересам монополий. Современные процессы финансовой интеграции разворачиваются между независимыми государствами, но главное место в этом процессе принадлежит развитым странам. Они создают условия деятельности мирового финансового рынка, которые вынуждены принимать развивающиеся страны²⁴.
Различные войны и рост международной напряженности могут повернуть интеграционные процессы вспять. Примером недавнего прошлого служат первая и вторая мировые войны. После них мировой финансовый рынок возвращался в положение, описанное на первом рисунке.

В 60–70 гг. двадцатого века происходит становление международного финансового рынка, в форме так называемого рынка евродолларов. (рисунок 3). Этот рынок характеризовался определенной обособленностью от действий национальных регулирующих органов и стал представлять самостоятельное явление мировой экономики. В дальнейшем к международному рынку стали относиться и оффшорные центры. Однако на этом этапе, как отмечал в середине 1980-х гг. В. Н. Шенаев, «мировой рынок ссудных капиталов не существует в форме единого рынка, подобно тому, как совокупность домов создает город, но не гигантский дом»²⁵.

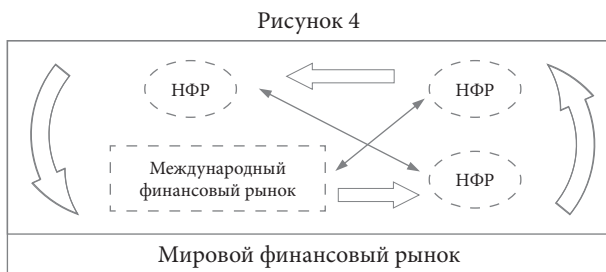
Рисунок 3



²⁴ Bairoch, Paul and Richard Kozul-Wright, "Globalization Myths: Some Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy," in *Transnational Corporations and the Global Economy*, edited by Richard Kozul-Wright and Robert Rowthorn. New York: St. Martin's Press., 1998.

²⁵ Шенаев В. Н. *Международный рынок ссудных капиталов*, — М.: Финансы и статистика, 1985. С. 17.

В дальнейшем, по мере развития интеграционных процессов и либерализации валютных режимов, значительно возросло как влияние международного рынка, так и движение капитала между странами. Это позволило говорить о таком состоянии мирового финансового рынка, которое все больше характеризуется определенным единством (рис. 4).



Процесс формирования единого мирового финансового рынка происходит на фоне общего усиления интеграции мирового хозяйства. Это выражается в том, что экономическое взаимодействие между различными странами, которое активно развивалось с 1960-х годов, становится все более интенсивным и разносторонним. Опережающими темпами по отношению к росту ВВП растут не только мировая торговля товарами, но и обмен услугами, а главное — растут объемы и многообразие международных потоков капитала.

Примерно с середины 1980-х годов мировое хозяйство вступает в период высоких темпов роста международной торговли и других обменов товарами, услугами, капиталами, информацией и т. п. За это время доля международной торговли в мировом ВВП росла вдвое быстрее, чем в предшествующее десятилетие, и почти вдвое быстрее, чем в 1970-е годы. В конце 1990-х — начале 2000 гг., по оценкам, темп прироста объема мирового товарооборота в среднем будет в два раза выше темпов прироста объема мирового ВВП²⁶.

Приведенные показатели иллюстрируют, что темпы роста взаимозависимости национальных хозяйств значительно опережают внутриэкономический рост — притом, что в отдельных странах и целых регионах планеты вплоть до самого последнего времени фиксировались устойчивые и намного превышавшие среднемировые показатели темпы роста национальных экономик. Именно эрой глобализации (от англ. «global» — мировой, всемирный) многие называют это наблюдаемое усиление взаимозависимости отдельных частей современного мира друг от друга, что показывает наступление качественно нового этапа интернационализации международной хозяйственной жизни²⁷.

Процесс финансовой глобализации конца двадцатого века представляет собой качественно новый характер финансовой интеграции, который отличается от международного перемещения капитала в предшествующие годы. Глобализация мировых финансов стала следствием крупных мировых экономических процессов, среди которых к числу наиболее важных относится общая тенденция к интеграции современного мирового хозяйства и рост масштабов и влияния мирового финансового рынка.

²⁶ IMF, World economic Outlook, various issues.

²⁷ См. например: Alexander Kern, Dhumale Rahul, and Eatwell John Global Governance of Financial Systems: The International Regulation of Systemic Risk (Finance and the Economy), 2005.

Глобализация финансовых ресурсов мира приводит к тому, что ослабевает государственный контроль и сила воздействия национальных правительств на национальные финансы. Состояние национальных финансов, вследствие либерализации финансовых рынков, все больше зависит от поведения транснациональных корпораций и банков, международных институциональных инвесторов и международных спекулянтов, которые все активнее присутствуют на национальных финансовых рынках, а также от состояния рынков финансов в других странах и регионах мира и от положения дел в международных финансовых центрах.

2. Финансовые кризисы конца XX века

Все больше усиливается нестабильность национальных финансовых рынков из-за того, что в условиях глобализации финансовые кризисы в отдельных странах и регионах все больше сказываются на других странах и регионах и мировой экономике в целом.

При этом развивающиеся страны были и остаются зоной повышенной валютно-финансовой нестабильности. Их проблемы — это проблемы догоняющего, зависимого периферийного развития. В силу своей неэффективности, несовершенства и деформации механизмов финансового рынка их экономика болезненно реагирует на изменения и перепады мировой хозяйственной конъюнктуры, а их внутреннее развитие зависит от движения иностранного капитала, изменений мировых товарных цен, процентных ставок и курсов основных валют. Так, начавшийся в 1997 г. рост российского ВВП, был остановлен в 1998 г. финансовым кризисом, во многом (но не только) спровоцированным поведением иностранных инвесторов, уменьшивших, вследствие кризиса в Азии, свои вложения в страны с формирующимися рынками.

Рост международной мобильности капитала тесно связан с мероприятиями по либерализации условий его перемещения, которые активно проводились в период 70–90-х гг. при участии ведущих международных организаций. Либерализация движения капитала отражает процессы сокращения круга мероприятий валютного контроля и валютных ограничений, что открыло возможности более активного международного перемещения капитала и формирования мирового финансового рынка.

Для развитых стран либерализация движения капитала стала следствием укрепления национальной экономики и свидетельством усиления их позиций в мировой экономике. Для развивающихся стран либерализация — это во многом вынужденная мера с целью создания благоприятных условий для привлечения иностранного капитала.

Международной координацией либерализации условий движения капитала занимается в основном МВФ, который вырабатывает методологию, рекомендации и регистрирует процессы. Определенный вклад в процессы либерализации вносят также такие международные организации, как ОЭСР и в последнее время ВТО.

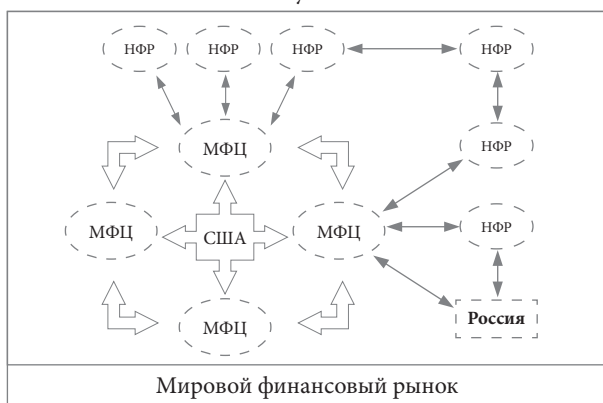
В рамках создания механизмов координации деятельности мирового финансового рынка выстраивается определенная система международных институтов и принципов их взаимодействия. Проявляется тенденция, что «Группа 8» берет на себя главенствующую роль и вырабатывает ключевые принципы. Реализация решений происходит через ряд международных организаций, причем МВФ превращается по сути в рабочий орган «Группы 8». Такое положение аргументируется особой ответственностью ведущих развитых стран как крупнейших «акционеров» МВФ. Мировой финансовый кризис, с одной стороны, стал испытанием для МВФ, а с другой стороны — послу-

жил поводом для придания ему новых функций и укреплению тем самым его роли международного финансового института. Важную роль в укреплении стабильности мировых финансов играют также ОЭСР и ВТО. ОЭСР использует свое влияние в распространении передового опыта развитых стран по построению стабильных финансовых систем через проведение консультаций и круглых столов с правительствами стран с формирующимися рынками. Роль ВТО в укреплении стабильности мировых финансов опирается на принципиальное положение о том, что хорошо развитый и устойчивый финансовый сектор и открытая международная система торговли являются двумя ключевыми условиями успешного экономического роста.

Большие перемены для мировой финансовой архитектуры несут и инициативы Европейского союза. Так, в конце 2007 г. вступила в силу директива ЕС для финансовой отрасли Markets in Financial Instruments Directive (MiFID). Ее цель — открытие национальных рынков ценных бумаг. Эта директива находится в полном соответствии с обязательствами Евросоюза по созданию для всех товаров и услуг общего рынка. Эксперты отмечают, что данная директива приведет к снижению издержек на осуществление финансовых операций в Европе²⁸.

Кроме того, новая директива разрешает зарегистрированным в одной из стран ЕС финансовым компаниям осуществлять деятельность в любом из членов содружества, даже если они не имеют там своего филиала или представительства. Так, к примеру, для британских фирм отпадет нужда открывать дочерние компании в Германии или на Мальте для того, чтобы продавать там свои финансовые услуги. В случае, если специализирующиеся на оказании финансовых услуг компании последуют примеру большинства секторов промышленности, MiFID приведет к консолидации и образованию региональных центров²⁹. Между тем, учитывая неравнозначность национальных финансовых рынков, представляется более правильной другая трактовка составных частей мирового финансового рынка (рис. 5).

Рисунок 5



²⁸ РБК Дейли 2 ноября 2007 г.

²⁹ Конкуренция бирж растет // Эксперт N35, 2008 г.

На рисунке 5 представлена модель мирового финансового рынка с центром в виде США. Данная страна, безусловно, доминирует в современных мировых финансах, поэтому полагаем правомерным и принципиальным придание США центрального положения на мировом финансовом рынке. Основные потоки капитала перераспределяются между США и мировыми финансовыми центрами (МФЦ), которые имеют свои определенные специализации. В свою очередь, мировые финансовые центры связаны с национальными рынками капитала, которые могут иметь связи и напрямую друг с другом.

Международные финансовые центры — это, прежде всего, площадки по перераспределению капитала между странами, обладающими избытками сбережений, и странами, характеризующимися дефицитом инвестиций. Сегодня места распределены следующим образом: лидеры экспорта капитала — Китай, Япония, Германия и Саудовская Аравия, импортеры — США, Испания, Великобритания, Австралия. Поэтому для финансового центра важны связи с другими центрами, поскольку они выступают узлами, через которые перекачиваются региональные потоки капитала.

В нашей стране существует, к сожалению, мало авторитетных профессиональных работ, посвященных мировым финансовым центрам. Одной из наиболее солидных работ выступает монография профессора Г. Г. Матюхина, в которой он отмечает следующее — «мировые финансовые центры рассматриваются как звенья единой цепи, формирующей международный рынок капитала во всех его проявлениях, то есть как рынок золота, валюты, банковских кредитов и ценных бумаг»³⁰.

Американский профессор С. Сасския добавляет, что капитал из таких центров «в соответствии с мировой хозяйственной конъюнктурой устремляется не только в страны базирования таких центров, но и на периферию мирового финансового рынка»³¹.

Среди современных оценок значения мировых финансовых центров представляет интерес та оценка, которую выработывает консалтинговая компания Z/Yen Group. Специалисты данной фирмы разработали методику опроса ведущих бизнесменов и финансовых экспертов мира, включающую в себя набор критериев, которые придают стране/городу привлекательность с точки зрения финансовых услуг. На основе этих критериев финансовому центру присваивается рейтинг, в зависимости от которого финансовый центр получает ранг в мировой элите. Всего специалисты Z/Yen Group анализируют 59 финансовых центров (см. табл. 1).

Таблица 1
Индекс международных финансовых центров

Финансовый центр	Ранг	Рейтинг
Лондон	1	795
Нью-Йорк	2	786
Гонконг	3	695

³⁰ Матюхин Г. Г. Мировые финансовые центры. — М.: Международные отношения, 1979, С. 3.

³¹ «Global financial Centers» Sasskia S., Foreign Affairs Vol. 78 N1, 1999, P. 75.

Финансовый центр	Ранг	Рейтинг
Сингапур	4	675
Цюрих	5	665
Франкфурт	6	642
Женева	7	640
Чикаго	8	637
Токио	9	628
Москва	56	423

Источник: Report «The Global Financial Centers Index 3» by the Z/Yen Group for the City of London, 2008

С точки зрения мировых финансовых потоков Россия находится на периферии. Российский частный капитал в одностороннем порядке взаимодействует с финансовыми центрами. Инвестиции в Россию идут главным образом с Кипра и имеют российское происхождение. Важным источником капитала для российских банков и компаний выступают также Великобритания и страны еврозоны. Поэтому Россия на рисунке 5 представлена в виде одного из множества национальных финансовых рынков. Перспективы России в качестве мирового финансового центра будут изложены ниже.

Отметим еще раз важную деталь, мировые финансовые центры — это центры перераспределения, а не накопления капитала. С точки зрения накопления капитала США — безусловный лидер (см. табл. 2).

Таблица 2

Объем и структура мирового финансового рынка

Страна	Объем финансовых рынков, трлн дол.*	Доля от объема мирового финансового рынка, %
Мир в целом (мировой финансовый рынок)	194	100 %
В том числе:		
США	57	29 %
Великобритания	16	8 %
Германия	11	6 %
Япония	20	10 %
Развивающиеся страны	31	16 %

**Совокупная капитализация рынков акций, объема непогашенных облигаций и суммы банковских активов. Данные на конец 2006 г.*

Источник: IMF, Global Financial Stability report, April 2008, P. 147, Table 3. Selected Indicators on the Size of the Capital Markets, 2006

Как видно из таблицы 2, на США приходится примерно одна треть всех финансовых ресурсов мира. С большим отрывом идет Япония (около 10%) и Великобритания (около 6%). Совокупные финансовые ресурсы всех развивающихся стран составляют всего 16% всех финансовых ресурсов мира или половину финансовых ресурсов США.

Приведенная на рисунке 5 трактовка современного финансового рынка более выпукло очерчивает проблемы устойчивого и стабильного развития мировой финан-

совой архитектуры. Становится понятнее, чем кризисы конца 90-х годов двадцатого века отличаются от мировой финансовой нестабильности начала двадцать первого.

Мировой финансовый кризис конца 1990-х гг. носил периферийный характер. Он поразил большинство стран с развивающимися рынками, к числу которых относится Россия и основные страны трех регионов — Восточной Азии, Латинской Америки и Восточной Европы.

В основе кризиса лежали причины внутреннего и внешнего характера. Анализ развития и протекания кризиса позволяет предположить, что фундаментальной причиной кризиса стало нарушение оптимального баланса между степенью внутренней либерализации экономик, с одной стороны, и степенью их открытости для краткосрочных иностранных инвестиций, с другой. Контроль за допуском в экономику иностранного спекулятивного капитала ослаблялся быстрее, чем позволяли объективные внутренние условия. И, в конце концов, риски, связанные с нестабильностью краткосрочных инвестиций, стали перевешивать те макро- и микроэкономические преимущества, которые дает привлечение иностранных кредитов и портфельных инвестиций.

Для стран, пострадавших от кризиса, оказалось непосильным бремя глобализации, включение в мировую систему с ее динамикой, прежде всего с колоссальными потоками капитала через границы стран и регионов, способными за короткое время подорвать экономическое развитие страны.

Мировой финансовый кризис обнаружил сложившуюся за последнее время экономическую и финансовую зависимость мировых центров и периферии и способность локальных кризисных явлений вызвать негативные экономические последствия в глобальных масштабах.

Мировой финансовый кризис затронул в той или иной мере большинство стран мира, что привело в 1997–1998 гг. к ухудшению состояния мировой экономики. Это выразилось в первую очередь в снижении темпов прироста мирового ВВП и мировой торговли.

Наиболее пострадавшими от кризиса оказались развивающиеся страны и, главным образом, регион Восточной и Юго-Восточной Азии, страны Латинской Америки.

Ряд развивающихся стран, таких как Китай, Индия и страны Африки, оказался менее подвержен влиянию кризиса в силу индивидуальных особенностей развития.

На экономике развитых стран кризис конца 1990-х гг. отразился в основном в виде временной дестабилизации финансовых рынков, а также через ухудшение положения банков и корпораций, вовлеченных в экономические отношения с пострадавшими от кризиса странами. В целом экономика развитых стран оказалась достаточно устойчивой к негативным внешним финансовым воздействиям в тех масштабах, которые были свойственны мировому финансовому кризису конца 1990-х гг.

Отличие от мирового финансового кризиса конца 1990-х гг., дестабилизация мировых финансов в 2000–2001 гг. зародилась в экономике развитых стран. Ее главной причиной стал спад в экономике США, влияние которого затронуло зону евро и усугубило экономические и финансовые трудности Японии.

Мировые последствия финансового кризиса конца 1990-х гг. и финансовой дестабилизации 2000–2001 гг. подтверждают положение о противоречивом характере финансовой глобализации, несущей в себе, кроме интеграционного эффекта, опасность глобального расширения импульсов неустойчивости.

В результате событий октября 1997 — августа 1998 г. мировой финансовый кризис привел, через общую потерю доверия международных инвесторов к странам с формирующимися рынками и вывод средств из таких рынков, к нарастанию напряженности и усилению кризисных явлений на российских финансовых рынках.

Условия для финансового кризиса в России в большой степени были подготовлены недальновидной политикой на рынке государственных ценных бумаг. В результате этой политики на рынке ГКО сложилась обстановка неустойчивости, когда оказалось достаточно импульса извне, в виде изъятия средств иностранными инвесторами, чтобы его разрушить. На рынке государственных ценных бумаг и рынке корпоративных акций это выразилось в массовой распродаже иностранными инвесторами государственных облигаций, акций, сопровождаемой резким падением их курса, сокращением эмиссии ценных бумаг, погоней за наличными деньгами.

Вывод средств международными инвесторами высвободил разрушительные силы российского валютного кризиса, так как перевод средств, выводимых с фондового рынка, в доллары для дальнейшей репатриации, приводил к росту спроса на валюту, следствием чего являлись колебания курса рубля, крупное сокращение золотовалютных резервов и серьезное ухудшение валютной ликвидности государства.

Действия международных инвесторов способствовали разрастанию денежно-кредитного кризиса, так как возросший спрос на ликвидность привел к сокращению банковского и коммерческого кредита, значительному повышению ссудного процента, росту финансовых банкротств.

Последствия действий международных инвесторов способствовали развитию банковского кризиса. Падение рынка государственных ценных бумаг и стихийная девальвация рубля привела к массовому ухудшению платежеспособности банков (а фактически к банкротству ведущих банков) из-за значительных вложений в ГКО и большой краткосрочной валютной задолженности.

В самом начале двадцать первого века появилось ощущение, что нестабильность финансовых рынков носит временный характер и не несет системной угрозы мировой экономике. Такая уверенность основывалась на возобновлении роста ВВП большинства пострадавших стран и относительно коротком сроке выхода стран из кризисного положения. Но благодушные настроения длились не долго и, как оказалось, были беспочвенны. Угроза мировой финансовой системе пришла из, казалось бы, самой надежной ее части — из США.

3. Финансовая нестабильность начала XXI века

В середине 2007 г. в США начал разворачиваться финансовый кризис. Его эпицентром послужила сфера ипотечного кредита, а его непосредственная причина состояла в неспособности большого числа граждан, взявших кредиты, вовремя их погасить.

Первые тревожные публикации появились еще весной 2007 г., когда стало возрастать напряжение на американском ипотечном рынке. А уже летом в США обанкротилось несколько ипотечных компаний. Проблемы перекинулись на другие сектора финансового рынка, спровоцировав, в частности, острую ситуацию с ликвидностью

сначала в США, а затем и в мировой банковской системе. Эффект оказался столь значительным по причине того, что доля ипотечных ценных бумаг, обращающихся на американском фондовом рынке, очень велика. И если этот сектор начинает лихорадить, безусловно, лихорадка распространяется на весь рынок³².

Масштабы кризиса стали проявляться в начале сентября 2007 г., когда появились сведения о том, что число неплательщиков быстро растет, и банки вынуждены отчуждать у них дома по причине невыплаты долга. По оценкам специалистов, число несостоятельных должников по линии ипотечного кредита увеличивалось каждый квартал на десятки тысяч человек. По данным американского Центра ответственного кредитования, в США к октябрю 2007 г. около 2 млн семей, взявших неподъемный кредит, уже потеряли свои дома или были в положении близком к этому.

В ходе кризиса большие потери понесли крупные банки в США, а также в Европе, которые нанесли сильный удар по позициям банков. Они оказались перед лицом жесткого дефицита свободных финансовых ресурсов на кредитном рынке, которые можно было бы позаимствовать, чтобы выровнять банковские балансы. Именно по этой причине возникший кризис вначале рассматривался как кризис ликвидности.

Одним из мощных факторов расширения рискованного ипотечного кредитования стало бурное развитие в последнее десятилетие процессов секьюритизации банковских активов в сфере ипотеки. Феномен роста масштабов и значения кредитных деривативов (разновидности производных ценных бумаг, деривативов) расценивался в аналитической финансовой литературе и в практике деятельности финансовых институтов как позитивное явление, позволяющее кредитным учреждениям хеджировать риски ипотечных кредитов, а инвесторам — предоставляющее перспективный инструмент для выгодного вложения денежных средств.

Реальность оказалась менее радужной. Очень точно природу производных ценных бумаг подметил профессиональный финансист и ученый Бернар Лиетар: «Финансовые производные дают свободу при формировании инвестиционных портфелей, но также требуют намного больше знаний, чем те, которыми обладают средние инвесторы... Они способны обеспечивать головокружительные перемены, в мгновение ока превращая потрясающий рост в жуткое падение»³³.

На рисунке 6 представлен совокупный номинальный объем производных ценных бумаг у банков США в 1998–2008 гг.

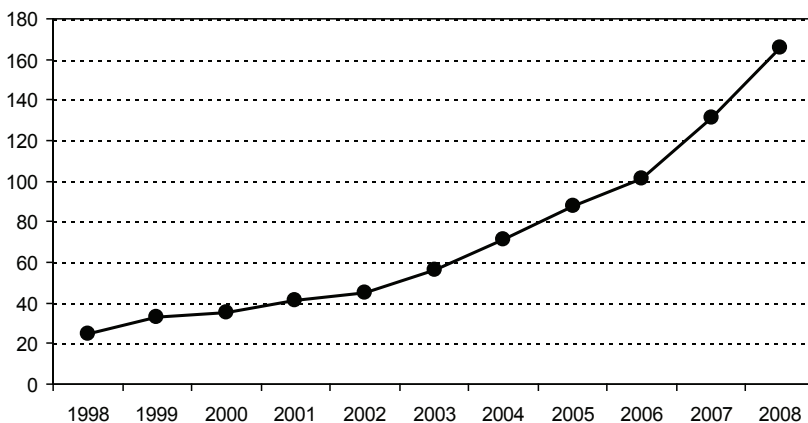
Система страхования ипотечных кредитов, а также система их секьюритизации в большой степени способствовала тому, что раздутость ипотечного кредитования приобрела в 2007 г. угрожающие размеры. В эпицентре кризиса оказались как раз кредитные деривативы — облигации, выпущенные под обеспечение ипотечными кредитами. Рисунок 7 дает представление о стремительном росте использования кредитных деривативов банками США.

³² Подробнее см.: Портной М. А., «Финансовый кризис в США — причины, масштабы, последствия», // «США и Канада: экономика, политика, культура» номера 3 и 6, 2008 г.

³³ Лиетар Бернар А., Будущее денег: новый путь к богатству, полноценному труду и более мудрому миру, Серия Philosophy ACT, М. 2007 С. 57

Рисунок 6

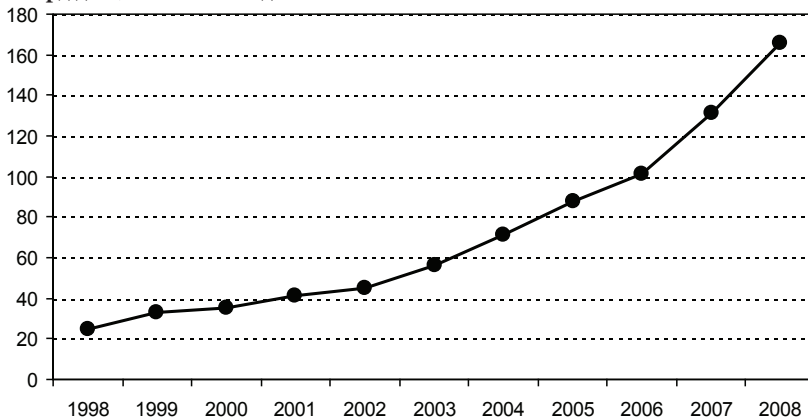
Номинальный объем деривативов у банков США в 1998–2008 гг., трлн дол. на начало года



Источник: Derivative Contracts by Product, All Commercial Banks, Comptroller of the Currency, Administrator of National Banks «OCC's Quarterly Report on Bank Trading and Derivatives Activities», First Quarter 2008. P. 10.

Рисунок 7

Номинальный объем кредитных деривативов у банков США в 1998–2008 гг., млрд дол., на начало года



Источник: Derivative Contracts by Product, All Commercial Banks, Comptroller of the Currency, Administrator of National Banks «OCC's Quarterly Report on Bank Trading and Derivatives Activities», First Quarter 2008. P. 10.

Всего за пять лет (с 2001 по 2008 год) объем кредитных деривативов у банков США возрос с 1 триллиона долларов до почти 16. Обеспечение значительной части массива облигаций, участвовавших в сделках по выпуску данных производных ценных бумаг, было недостаточно надежным. Только облигации, выпущенные институтами с государственно поддержкой, еще какое-то время можно было считать благополучными. Но в ходе ипотечного кризиса доверие и к ним также было существенно подорвано.

Прекращение платежей по ипотечным обязательствам, которое стало с лета 2007 г. нарастать как снежный ком, стало сильным ударом по экономике и финансовой системе США. В ипотечный кризис оказались вовлечены крупнейшие американские и европейские банки, потери которых, по разным оценкам, приблизились к середине 2008 г. до одного триллиона долларов, что повлекло за собой развертывание кризиса ликвидности мировых масштабов. Мировая экономика оказалась на грани рецессии

При этом главы центробанков и правительств старательно избегают слова «рецессия», хотя различные аналитики употребляют его регулярно. Да и само понятие весьма размыто. Четких международных стандартов здесь нет, каждая страна пользуется своими собственными методиками. Негласно считается, что рецессия фиксируется в случае, если спад в экономике продолжается в течение двух кварталов подряд.

По сути, можно с высокой долей уверенности говорить о начале полноценного мирового экономического кризиса. Спорить следует лишь о его продолжительности и разрушительности. Сигналы об ухудшении дел в экономике стали поступать из развивающихся и развитых стран. Первыми в числе пострадавших оказались самые маленькие и зависимые от мировой конъюнктуры — страны Восточной Европы. Экономический рост остановился и в ведущих странах, «локомотивах» Евросоюза. Пока что речь, правда, идет только о квартальных цифрах, но тенденция уже тревожная. К примеру, в Германии сокращение ВВП с апреля по июль составило 0,5 процента, во Франции — 0,3 процента. Великобритания же продемонстрировала нулевой рост. В результате падение произошло по всей Еврозоне впервые с введения наличного евро в 1999 году — на 0,2 процента³⁴.

На других континентах — то же самое. Япония вообще побила все антирекорды этого года, получив спад на 2,4 процента во втором квартале (по сравнению с тем же периодом 2007 года). Впрочем, Страна восходящего солнца находится в состоянии стагнации последние 17 лет и подобные казусы случаются там регулярно.

В результате краха ипотечного рынка банки лишились значительной части своих активов, начали испытывать проблемы с притоком ликвидности и стали гораздо менее охотно выдавать кредиты как частным лицам, так и другим банкам и компаниям. Что касается реального сектора, то дорогой кредит лишает возможности получать финансирование на создание новых проектов и развитие старых. Все это приводит к снижению экономической активности. А в условиях нынешней взаимозависимой глобальной системы кризис, как вирус гриппа, мгновенно перекидывается с одного организма на другой.

Несколько лучше пока дела обстоят в США. Американская экономика на фоне европейской смотрится вполне уверенно, если брать показатели ВВП. В первом квартале рост в годовом исчислении составил 0,9 процента, а во втором — 1,9 процента. Однако

³⁴ Дмитрий Мигунов, Рецессия на пороге // Информ. агентство Lenta.ru 05.09.2008.

такие результаты вполне объяснимы. Во-первых, Федеральная резервная система предприняла в начале года беспрецедентное снижение базовой ставки, опустив ее более чем на 3 процентных пункта для стимулирования экономической активности. Из этих же соображений Конгресс в январе принял закон о возврате населению страны 160 миллиардов долларов налогов. Наконец, массивной американской экономике требуется больше времени для остановки просто в силу инерции.

Сглаживанию негативных последствий финансового кризиса в США способствовали также масштабные инвестиции в США суверенных фондов. Суверенными фондами принято называть государственные инвестиционные фонды, созданные в последнее десятилетие и наращивающие свое влияние на мировом финансовом рынке. В последние годы суверенные инвестиционные фонды приобрели особое влияние на мировую экономику, так как их объемы существенно выросли за счет резко подорожавшей нефти.

Совокупный объем активов государственных инвестиционных фондов по итогам 2007 года достиг 3,5 трлн дол., подсчитали в Global Insight. Ожидается, что к 2012 году под их контролем будет около 10 триллионов долларов. При таких темпах к 2015 году они обгонят американский ВВП, а затем и ВВП Евросоюза. Крупнейшие инвестфонды, находясь в странах Ближнего Востока, Китае, Сингапуре, Южной Корее, Норвегии и нефтедобывающих странах Африки. Российский Стабфонд тоже часто относят к подобным фондам, хотя, отметим, что у России формально нет своего суверенного инвестфонда, специализирующегося на покупке активов за рубежом, однако о возможности его создания говорил премьер-министр Владимир Путин летом 2008 года³⁵.

Развитые страны опасаются, что средства суверенных фондов будут использованы не столько в финансовых, сколько в политических целях. По данным Global Insight, крупнейшим суверенным фондом в настоящее время является эмиратский Abu Dhabi Investment Authority, под управлением которого находятся 900 млрд дол. Крупнейший генератор средств, пригодных для инвестирования суверенными фондами (они рассчитываются по формуле — золотовалютные резервы страны минус затраты на покрытие импорта в течение четырех месяцев) — Китай (около 1,2 трлн долл.), за ним идет Россия (порядка 350 млрд дол.). Причем Россия причислена к числу лидеров и по динамике прироста средств, пригодных для инвестиций государственным инвестфондам, в прошлом году в России объем таких средств вырос на 74 проц., что уступает лишь Нигерии (рост на 291 проц.), Оману (256 проц.), Казахстану (162 проц.) и Анголе (84 проц.).

По данным агентства «Рейтер»³⁶, суверенные инвестиционные фонды всего мира в период января–августа 2008 года осуществили сделок общим объемом на 25,5 миллиарда долларов. Это на 66 процентов больше, чем за тот же период 2007 года. Самыми влиятельными на рынке оказались сингапурский Temasek Holdings и фонд из ОАЭ Abu Dhabi Investment Authority.

На активность фондов повлиял финансовый кризис в развитых странах, который обвалил акции многих банков, сделав их привлекательными объектами для поглощения. Наиболее активно поглощения шли в США, где было совершено восемь сделок на

³⁵ www.globalinsight.com

³⁶ <http://www.reuters.com/article/ousiv/idUSSIN17184820080904>

общую сумму в 15,8 миллиарда долларов. Объектами для вложений стали в основном банки, пострадавшие от кредитного кризиса — например, Citigroup и Merrill Lynch. Для сравнения, по итогам всего 2007 года суверенные инвестфонды сумели купить активы в США на 3,45 миллиарда долларов.

Сегодня можно констатировать, что денежным властям удалось сбить накал мировой финансовой нестабильности. Но вопросы остаются. Все ли делалось правильно в мировой финансовой сфере? Нельзя ли было избежать столь драматических событий. Некоторые эксперты полагают, что денежные власти вряд ли смогли бы остановить кризис из-за самой природы финансовой системы. Суть финансового прогресса состоит в приобретении навыков взаимодействия с незнакомыми партнерами по все более сложным схемам. Деревенские ростовщики, бизнес которых ограничен необходимостью знать тех, с кем они имеют дело, ушли в прошлое. Теперь мир имеет дело с быстро растущими обезличенными рынками, которые способны дешево мобилизовывать колоссальные суммы и продавать гораздо более продвинутые продукты. Как отмечает английский «Экономист», удивительно не то, что финансовые системы испытывают подъемы и спады, а то, что они вообще функционируют. Люди, которым и в голову не придет одолжить 1000 фунтов стерлингов милой семье, живущей за три дома от них, запросто отдадут в долг все свои сбережения совершенно неизвестному им южнокорейскому чеболу (финансово-промышленной группе, контролируемой одной семьей) или стартапу из Атланты. И все зиждется на доверии³⁷.

Регуляторы не знают заранее, будет ли уменьшаться или укрепляться вера в финансовые системы по мере того, как новые рынки накапливают нужный опыт и практические навыки, необходимые им, чтобы лучше работать. Поэтому финансовые власти не в состоянии предвидеть возможные риски, которые приносят с собой свежие идеи. Они могут только либо позволять новым рынкам развиваться, либо сдерживать их рост. Финансовая система усваивает уроки: опасные «мусорные» облигации превращаются в уважаемые высокодоходные долговые инструменты; теперь банкиры будут опасаться использовать крупные заемные суммы — ведь прошлым летом всему миру стало понятно, что обращаться с ними нужно осторожно. Контролеры обречены учиться на ходу и выискивать новые средства контроля и управления финансовыми рынками.

Мир не может предотвратить кризисы посредством регулирования, каким бы всеобъемлющим и сильным это регулирование ни было. Следует исходить из того, что кризис — это цена, которую приходится платить за экономические новшества, что ставит правительства перед выбором. Они могут использовать свежие финансовые идеи, держа рынки открытыми. Вмешательство государства будет незначительным, но кризисы при этом неизбежны. Иногда властям придется приводить рынок в порядок, и их воздействие на экономику будет носить как лечебный, так и профилактический характер. Или же правительства выберут своим приоритетом безопасность и отдадут предпочтение упрощенным финансовым системам, которые станут сдерживать рост экономики и лишат граждан преимуществ быстрого экономического развития. Но даже в этом случае может грянуть кризис.

³⁷ См. подробнее: «Приведение финансов в порядок. По материалам журнала The Economist» // РБК Июль 2008 г. С. 32.

4. Перспективы России

Россия не осталась в стороне от мировой финансовой нестабильности начала века. Россия, сама являющаяся одним из крупнейших производителей сырья, от этой ситуации на первый взгляд только выигрывает. И действительно, в 2007 году темпы роста экономики поднялись с 7,4 до рекордных в этой декаде 8,1 процента. Однако у этого процесса есть и обратная сторона — приток капитала породил инфляцию, превысившую в прошлом году в 10 процентов. Нет никаких оснований полагать, что в 2008 г. рост цен будет сильно ниже. Кроме того, рецессия во всем мире с высокой вероятностью приведет к падению цен на нефть и многие другие ресурсы. В таком случае страну ожидает неизбежная стагнация, которая будет сопровождаться, как и в США, обвалом цен на рынке недвижимости. Последствия для всей экономики будут неприятными — сокращение рабочих мест, снижение активности в большинстве секторов и резкое падение курса национальной валюты³⁸.

На российский финансовый рынок мировая финансовый кризис США повлиял незначительно. Гораздо большее влияние на него оказал рост политической нестабильности в связи с событиями в Южной Осетии и Абхазии. В августе 2008 года, по оценкам Центрального банка РФ, отток капитала из России составил около 5 млрд долларов.

За первую неделю сентября российские фондовые индексы упали более чем на 12 процентов и обновили двухгодичные минимумы. Кроме того, РТС с мая 2008 года, то есть с того времени, когда индекс достиг исторического максимума, потерял уже тысячу пунктов. Когда прекратится обвал фондовых бирж, теперь не знает уже никто. Обвал стал следствием вывода капитала и роста политических рисков в России. Дорогая нефть и сильный рубль, которые раньше поддерживали российский фондовый рынок, развернулись и распугали инвесторов³⁹.

Особенностью нынешнего кризиса на фондовых биржах стало то, что на этот раз он затронул большое количество «обычных» людей. Во времена кризиса 1998 года и даже во времена «дела ЮКОСа» торговля на бирже многими еще воспринималась как игрушка для богатых, однако в последние годы в ней стали принимать участие десятки и сотни тысяч людей.

В течение 2000-х власти активно развивали биржевую торговлю, во-первых, стремясь сделать из Москвы мировой финансовый центр, а во-вторых, помогая предприимчивым россиянам сколотить состояние на бурном росте отечественного производства. В частности, госкомпании начали постепенно выходить на биржу, причем обязательным условием стало «народное IPO», то есть прием заявок на акции от населения. Россияне откликнулись довольно живо — в IPO Сбербанк, «Роснефти» и ВТБ поучаствовали десятки тысяч человек.

Многие из них так и не продали свои акции на пике роста РТС и ММВБ, а надеялись на еще большую прибыль. Именно они и пострадали от кризиса августа-сентября больше всего. Для примера приведем только ситуацию с ВТБ: полтора года назад капитализация банка на РТС составляла более 36 миллиардов долларов, а сейчас не дотягивает и до 17 миллиардов.

³⁸ Дмитрий Мигунов, Рецессия на пороге // Информ. агентство Lenta.ru 05.09.2008.

³⁹ Александр Поливанов Обвал на РТС // Информ. агентство Lenta.ru 05.09.2008

В такой ситуации инвесторам не на что надеяться, кроме как на значительное улучшение дел в мировой экономике. Чего, судя по последним статистическим данным, ждать придется еще по крайней мере долгие месяцы.

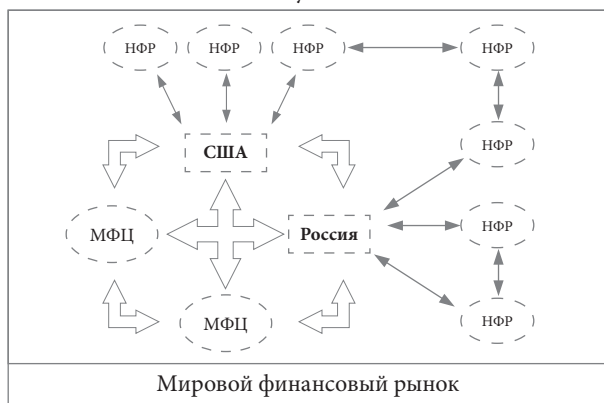
Вместе с тем, Центральный банк России пытается удержать ситуацию под контролем. Всего за восемь месяцев 2008 года он скупил валюты на общую сумму в 100 миллиардов долларов⁴⁰. Совокупные золотовалютные резервы России составляли в сентябре 2008 года более 580 млрд дол. Отметим, что накануне роста политической напряженности, ЗВР России почти достигли 600 млрд дол.

Покупка валюты на рынке помогает ЦБ удерживать относительно низкий курс рубля, который выгоден российским экспортерам. Чрезмерное падение номинального курса национальной валюты ведет к увеличению инфляции. Тем не менее, Центробанк не намерен в ближайшее время предпринимать специальные меры к укреплению рубля. Несмотря на это, за 2008 год реальный эффективный курс российской валюты укрепился на 3,3 процента.

Глава ЦБ Сергей Игнатьев полагает правильным поддерживать в ближайшее время «управляемое плавание» курса рубля. На деле же ЦБ постепенно переходит к политике таргетирования инфляции, предполагающей более сильные колебания рубля. Теперь его заявки на покупку и продажу стоят на новых уровнях, дающих рублю больше свободы движения. Вероятно, ЦБ продолжает «наказывать» спекулянтов и пытается доказать, что эра предсказуемого рубля закончилась. Более того, если бы ЦБ стал поддерживать рубль, то забрал бы ликвидность, которая так нужна банковской системе в преддверии осени.

Заглядывая в будущее, можно сформулировать несколько принципиальных положений. Во-первых, велика вероятность оттеснения со временем США из позиции главного центра мировых финансов. Во-вторых, есть основания для превращения России в один из мировых финансовых центров. При реализации отмеченных сценариев мировая финансовая архитектура может принять следующий вид (рис. 8).

Рисунок 8



⁴⁰ Информ. агентство Lenta.ru <http://lenta.ru/news/2008/09/05/billions/>

Впервые идея о создании в Москве мирового финансового центра была озвучена министром финансов РФ Алексеем Кудриным на Давосском экономическом форуме. Именно тогда он назвал Россию «островком безопасности», потому что Россия, как и ряд других развивающихся государств, в меньшей степени оказалась подвержена возрастающему финансовому кризису. По его мнению, именно репутация такого «островка» дает РФ возможность стать региональным и международным лидером по созданию МФЦ⁴¹.

В июне 2008 г., выступая на XII международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге, президент РФ Дмитрий Медведев заявил, что руководство страны приложит все усилия для превращения России в мировой финансовый центр, что позволит обеспечить конкурентоспособность российской финансовой системы.

По сути, для того, чтобы стать таким центром, в России необходимо сосредоточить крупные международные капиталы и осуществлять (тоже международные) валютные, кредитные и финансовые операции, сделки с ценными бумагами, золотом. Для того, чтобы превратиться в полноценный МФЦ, мощную финансовую систему страны, опирающуюся на достаточно серьезный объем ВВП и развитую капитализированную банковскую систему, необходимо дополнить развитой и консолидированной инфраструктурой.

Безусловно, для того чтобы выйти на международный уровень, для начала необходимо стать финансовым центром регионального значения. У России достаточно велики шансы занять такую позицию. Россия вполне может стать центром притяжения для стран СНГ. Россия имеет уникальное географическое расположение и, по сути, находимся в тех часовых поясах, которые на сегодняшний день в смысле биржевых торгов практически никем не заняты.

Еще одним важным направлением повышения отдачи от интеграции России в мировую экономику могло бы стать формирование Государственного инвестиционного фонда, конкурирующего на равных с ведущими суверенными фондами других стран. Представляется, что вся практика управления золотовалютными резервами (ЗВР) нашей страны нуждается в кардинальном совершенствовании. В настоящее время политика управления ЗВР крайне закрыта и противоречива. Россия со своим Стабфондом могла бы войти в число лидеров по объему и приросту капитала, пригодного для инвестиций.

Причем, характер зарубежных инвестиций необходимо существенно изменить. Из портфельного инвестора наша страна должна превратиться в прямого инвестора, стратегического партнера крупнейших компаний мира. Это существенно повысит роль и престиж страны в мировой экономике.

⁴¹ Россия как мировой финансовый центр: одного желания мало // Информ. агентство ФИНАМ, 16.07.2008.

Регулирование деятельности хеджевых фондов в мире

О. В. Хмыз

В развитых странах хеджевые фонды известны с середины XX в., а для РФ это новое явление. Тем не менее, сегодня именно этот тип институциональных инвесторов привлекает все больше внимания.

Хеджевые фонды, осуществляющие преимущественно рискованные инвестиции, активизировались на мировом финансовом рынке (МФР) в 2005 г. Тогда активы под их управлением превышали 1,5 трлн долл. А к началу 2008 г. — 3 трлн. Основными факторами ускорения роста числа и объемов их операций являются исторически низкие процентные ставки и углубление финансовой интеграции. Не на последнем месте — трансграничные слияния и приобретения с участием институциональных инвесторов. Рост активности хеджевых фондов подпитывался, преимущественно, увеличением инвестиций институциональных инвесторов: в 2007 г. на них приходилось около 30% капитала под управлением хеджевых фондов, а на состоятельных индивидуумов — более 40% источников средств под управлением хеджевых фондов. Главные причины — желание инвесторов получать диверсификационные выгоды и переоценка размещения активов. Все это привело к нарастанию интереса к оппортунистическим стратегиям хеджевых фондов, т. е. игре на событиях и к созданию макро-фондов, на которые в 2007 г. приходилось свыше 20 и 10% активов под управлением соответственно; к активизации фондов мультистратегий (около 15% активов под управлением); к более частому применению стратегий с привлечением активов альтернативных классов (структурных кредитов и страховых продуктов, товарных инструментов, частных инвестиций)⁴².

В целом, активы под управлением хеджевых фондов продолжают концентрироваться в фондах, расположенных в офф-шорных центрах. Однако основную их часть контролируют инвестиционные советники, оперирующие из США и Великобритании. В последнее время увеличивается число советников, оперирующих

⁴² Global Financial Stability Report: Market Development and Issues // Washington: International Monetary Fund. 2007. September. P. 14. Sources: Hedge Fund Research, Inc.; and Hennessee Group LLC.

в Азии. Причина — более проработанное законодательство и, в некоторой степени, инициативы облегчения налогообложения, предлагаемые странами, стремящимися построить собственную отрасль управления активами. Все больше хеджевых фондов становятся ключевыми игроками на современном МФР, и все большее влияние они оказывают на динамику рынка капитала — из-за их активного стиля торговли, часто по маржинальным ценам, а также из-за экспансии хеджевых фондов на все большее количество рынков. Хеджевые фонды особенно заметны на рынках инструментов с фиксированным доходом и на кредитных рынках, в т. ч. они оперируют с большим разнообразием кредитных деривативов, где их доля очень велика⁴³. Это скрывает опасности для будущего фондового рынка, справиться с которыми можно с помощью регулирования данного вида коллективных инвесторов, иначе, в поисках повышенной доходности они могут обрушить рынок. Например, недавно хеджевые фонды из Англии (The Children's Investment Fund) и США (Atticus Capital) сорвали слияние Deutsche Boerse и LSE, а один из них добился распродажи ABN Amro. А в сентябре 2008 г. они, владея 19% акций биржи, потребовали реорганизации Deutsche Boerse, ведь с начала года акции Deutsche Boerse потеряли почти половину стоимости. А это затрагивает биржи производных инструментов Eurex и акций Xetra, а также клиринговую систему Clearstream.

Более того, хеджевые фонды, располагая сравнительно не очень значимым на МФР собственным капиталом, через маржинальную торговлю и леввередж аккумулируют и управляют огромными средствами и поэтому могут воздействовать на динамику экономики того или иного государства. Например, значительный вклад в развитие азиатского финансового кризиса 1997 г. внес хеджевый фонд Long-Term Capital Management (LTCM), собственный капитал которого составлял 4,8 млрд дол., балансовые активы — 125 млрд дол., образуя 25-разовый леввередж, а объем открытых позиций превышал 1,3 трлн долл. Однако игра на понижение азиатских бумаг и получение огромных прибылей не спасла его от разорения в 1998 году⁴⁴. От банкротства LTCM (14 млрд дол. потерь) пострадали ведущие банки мира: UBS потерял 690 млн долл., Dresdner Bank — 145, Sumitomo — 100, Credit Swiss — 55, Merrill Lynch — 22, Bear Stearns — 20, Paine Webber и Citigroup — по 10 млн долл. и др. Однако в конце сентября 1998 г. группа финансовых институтов (под руководством Федеральной резервной системы (ФРС) США) срочно вложила 3,5 млрд дол. в Фонд, чтобы спасти его от банкротства и предотвратить падение финансового рынка, чего не произошло.

По официальным данным, хеджевые фонды не принимали активного участия в ипотечном кризисе 2007–2008 г., однако можно предполагать их вовлеченность, основываясь на используемых стратегиях. Масштабы их присутствия на большом числе рынков трансферта рисков отражают лидирующую роль хеджевых фондов в финансовых инновациях, часто работающих на совершенствование отдельных рынков, но в силу специфики инвестирования способных и обрушить таковые. По

⁴³ Например, по состоянию на 2006 г., примерно 60 групп хеджевых фондов управляли минимум по 5 млрд дол. активов, совокупно заняв долю 50% во всех активах под управлением. Аналогично, в 2007 г. 25 ведущих менеджеров европейских хеджевых фондов, основная часть которых находится в Великобритании, распорядились 44% всех активов под управлением. Source: Greenwich Associates.

⁴⁴ Он пострадал в т. ч. и от российского финансового кризиса 1998 г.

сравнению с иными институциональными инвесторами, хеджевые фонды более активны в разработке глобальных межрыночных стратегий и могут способствовать увеличению связей между рынками, различающимися по географии и продуктам, перенося негативные (как и позитивные) тенденции.

Хеджевые фонды нередко оказывают конструктивное влияние на эффективность и стабильность рынков. Они могут сдерживать рыночную волатильность, обеспечивая рост ликвидности и усиливая прозрачность ценообразования. Их комплексные торговые стратегии и стабильный спрос со стороны инвесторов на предлагаемые диверсификационные возможности расширяет их торговую активность и способствует развитию вширь и вглубь данных рынков. Например, хеджевые фонды были важным катализатором для роста и источником ликвидности на рынках кредитных деривативов, также как и (в меньшей, но растущей степени) на рынках связанных страховых продуктов.

Однако совместно с имущественными подразделениями банков, хеджевые фонды также способствовали увеличению (даже до чрезмерных значений) волатильности в некоторых случаях. Это особенно заметно на рынке «толпы» или менее ликвидных сегментах рынка, особенно в периоды стрессов. Вместе с имущественными подразделениями банков, хеджевые фонды проявляют доминирующую активность на определенных сегментах рынка, что может привести к однонаправленности (one-way) рынка и случайным периодам ценовой коррекции, когда рынки несбалансированны и ликвидность обеспечивается только менее благоприятными ценами. Например, в мае 2005 г. для многих хеджевых фондов стало затруднительно выходить или хеджировать свопные позиции портфеля кредитных деривативов, особенно с тех пор, как дилеры-их контрагенты часто стали занимать подобные позиции. Однако такие разрывы оставались сравнительно краткосрочными, поскольку новые инвесторы, преимущественно другие хеджевые фонды, приходили на рынок и помогали восстанавливать стабильность⁴⁵. В середине 2008 г. инвесткомпания Ospraie Management LLC заявила о закрытии своего крупнейшего хеджевого фонда, с начала 2008 г. потерявшего 38,6% своей стоимости⁴⁶ из-за неправильного прогнозирования динамики цен акций сырьевых компаний и нефти и золота. А американский хеджевый фонд Э. Лэхде заработал 1000% доходности, играя на понижение ипотечных бумаг. В апреле 2008 г. группа паевых и хеджевых фондов под управлением Corsair Capital попыталась спасти десятый по величине американский банк National City, вложив 7 млрд дол., но не слишком успешно.

Проблема обеспечения финансовой стабильности также фокусируется на потенциальном влиянии, которое банкротство хеджевого фонда (или группы фондов) может оказать на ведущие банки или брокеров, как и на хеджевые фонды, способные трансмиттировать или усилить шоки. Системный риск, связанный с активностью хеджевых фондов, в первую очередь касается их потенциально негативного влияния на системно важных регулируемых контрагентов. Хеджевые фонды также могут действовать как трансмиттеры или усилители шоков, инициируя их возникновение

⁴⁵ Global Financial Stability Report, World Economic and Financial Surveys // Washington: International Monetary Fund. 2005. April.

⁴⁶ http://hedgenews.ru/archives/tag/ospraie_fund

на многих рынках. Например, ликвидации крупных портфелей хеджевых фондов — предваряемых или инициируемых значительными убытками — могут увеличить волатильность цен или вылиться в широкомасштабную потерю доверия рынком. В частности, в июле 2008 г. от ипотечного кризиса пострадали австралийские фонды Basis Capital Fund Management, Absolute Capital Group, Macquarie Fortress Investments, а связанный американский Sowood Capital Management, потеряв 50% активов, продал оставшееся Citadel Investment Group⁴⁷. В РФ привлекательность хеджевых фондов настолько велика, что они образуются в ущерб традиционным, менее рискованным формам инвестирования. Например, «Ренессанс Управление инвестициями» почти вдвое сокращает количество паевых инвестиционных фондов, сосредотачиваясь на хеджевых, теоретически более прибыльных альтернативных инвестициях. В будущем компания намерена запускать в РФ только хеджевые фонды⁴⁸.

Еще одна проблема регулирования связана с защитой инвесторов и целостностью (интегрированностью) рынков, особенно в контексте деятельности пенсионных фондов или розничных инвесторов в хеджевые фонды. Поэтому регулирующие органы разных стран все больше внимания уделяют растущей розничной торговле продуктами хеджевых фондов. Подобные рискованные инвестиции могут привести и к кризису. Поэтому в юрисдикциях с повышенной торговой активностью хеджевых фондов, особенно в США и Великобритании, придается особое значение проблемам финансовой стабильности.

Регулирование, наблюдение и надзор за деятельностью хеджевых фондов являются комплексными, поэтому важно определить поставленную цель любой публичной инициативы. Мотивации обеспечения финансовой стабильности и защиты инвесторов различны, поэтому различается и возможная роль регулирующих органов. Например, в США и Великобритании (и вообще везде) ключевой политической проблемой является обеспечение финансовой стабильности путем регулирования деятельности хеджевых фондов таким образом, чтобы обеспечить безопасность финансовой системы, чтобы банкротство хеджевого фонда(ов) или осуществляемая ими иная деятельность на рынке не угрожали безопасности и устойчивости системно важных регулируемых контрагентов (прежде всего, банков и брокеров-дилеров), или иным образом не создавали провалы на рынке, которые могут привести к финансовой нестабильности. Одновременно проводятся попытки использования потенциала хеджевых фондов для позитивного влияния на рыночную эффективность.

Еще одна проблема — невозможность определения национальным регулирующим органом реального объема открытых позиций хеджевого фонда, если он может получать кредиты у международных или зарубежных банков. В качестве примера можно привести деятельность фонда LTCM: в принципе, американские регулирующие органы могли знать об открытой кредитной позиции у американских банков, а швейцарские — могли отслеживать кредиты местных банков, но они не располагали информацией противоположной стороны и не смогли оценить степень риска для глобальной мировой валютной системы. Это — универсальная проблема, касающаяся любого крупного заемщика. Для ее решения экономисты предлагают только одно

⁴⁷ <http://www.k2kapital.com/doiichebank/&cat=7>

⁴⁸ <http://www.unipif.ru/aitem/73.html>

универсальное средство: обмен систематической информацией органами банковского надзора, что и было рекомендовано Базельским комитетом. Тогда хеджевые фонды будут отличаться от других заемщиков только высоким левевереджем, контролировать их станет намного легче, и степень риска можно будет предсказывать со значительной точностью.

В юрисдикциях, где связь розничных инвесторов с вложениями хеджевых фондов и их структурными финансовыми продуктами растет (т. е., прежде всего, в странах континентальной Европы и Азии), зарегистрированные хеджевые фонды являются субъектом правил раскрытия информации, нацеленных на информирование инвесторов о рисках, связанных с вложениями средств в хеджевые фонды. С помощью стандартов регулирования для соответствующих правомочных инвесторов, регулирующие органы пытаются ограничить участие розничных инвесторов пределами наличия реальной информации об оценке рискованного профиля и/или состояниями, достаточными для поддержания деятельности инвестиционных советников или покрытия потенциальных убытков. С течением времени инфляция цен активов (в т. ч. цен на недвижимость) приводит к эрозии некоторых номинальных состояний, и критерии соответствия доходов требованиям начинают ограничивать размеры правомочной инвесторской группы, и некоторые органы власти начинают работать над восстановлением их уместности.

Современные попытки снизить риски финансовой стабильности, связанные с хеджевыми фондами, сводятся преимущественно к надзору и мониторингу деятельности и практике управления рисками регулируемых банков и брокеров. Подобный подход основан на сложившихся связях с банками и брокерами. Его цель — обеспечить наличие системы с приемлемым уровнем управления риском контрагента, которая также может функционировать с побочной целью повысить рыночную дисциплину хеджевых фондов. Ведущие первичные брокеры и банки, предоставляющие кредиты и выступающие в качестве торговых контрагентов хеджевых фондов, также должны быть способны обеспечить властей и надзорные органы сравнительно полным доступом к профилю рыночного риска, что, по сути, является косвенным мониторингом деятельности хеджевых фондов.

В последние годы регулирующие органы США ускорили разработку процедур, связанных с определением мер мониторинга или надзора за деятельностью хеджевых фондов. Американская Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC) предложила регистрировать менеджеров хеджевых фондов и аккумулировать основную информацию, традиционно фокусируясь на защите инвесторов. Однако поскольку законодательство доминирует над регистрационными требованиями SEC, она пересмотрела критерии для квалифицированных инвесторов, увеличив минимум чистых финансовых капиталов индивидуумов (исключая осуществивших инвестиции ранее) для инвестирования в хеджевые фонды с 1 до 2,5 млн долл. (стандарт «расширенного аккредитованного инвестора» — the «Enhanced Accredited Investor» standard). Затем SEC также более углубленно изучила практику управления рисками первичных брокеров. Кроме того, Комиссия по торговле товарными фьючерсами попыталась улучшить схему классификации данных для лучшего идентифицирования «коммерческой» и «спекулятивной» торговой активности. В 2008 г. требования выросли до 5 млн долл. для индивидуальных и 25 — для институциональных инвесторов. С одной стороны,

это может способствовать достижению бóльшей стабильности. С другой — в случае неудачи пострадает больше связанных компаний и индивидуумов. В целом, попытки SEC регулировать хеджевые фонды не очень успешны. В апреле 2008 г. она даже подала иск на британский фонд Headstart Advisers за незаконную торговлю ценными бумагами и получение от этого прибыли в 198 млн дол.⁴⁹

Проблемы морального риска, связанные с различными формами потенциального официального мониторинга или надзора, заставили Совет управляющих ФРС придать особое значение рыночной дисциплине. Федеральный резервный банк (ФРБ) Нью-Йорка провел более детальное исследование влияния и распространения практики управления риском в регулируемых институтах для руководства наблюдения за деятельностью хеджевых фондов через их регулируемых контрагентов и улучшения информационного диалога с нерегулируемыми участниками рынка, в т. ч. хеджевыми фондами.

22.02.2007 г. американская президентская Рабочая группа по финансовым рынкам (President's Working Group on Financial Markets — PWG) опубликовала принципы и руководство, отразившие конвергирующиеся подходы регулирующих органов и агентств, представленных в PWG, в отношении «частных пулов капитала». PWG возглавляет секретарь Казначейства, в нее входят главы Совета управляющих ФРС, SEC, Комиссии по торговле товарными фьючерсами. PWG работает с ФРБ Нью-Йорка и Подразделением контроля за денежным обращением (Office of the Comptroller of the Currency)⁵⁰ в направлении развития регулирования. В контексте текущего регулирования, которое считается соответствующим, разработаны принципы публичной политики, которые поддерживают рыночную дисциплину, осознание риска участниками, пруденциальное регулирование риска как лучшие направления достижения двух целей — защиты инвесторов и ограничения системного риска. Подобный акцент на рыночной дисциплине инвесторов и контрагентов продолжает работу Группы в указанном направлении. Кроме того, подтверждая глобальную природу и фондов, и их контрагентов и кредиторов, PWG подтверждает нужду в координации международной политики и увеличении степени сотрудничества и совместной работы. В целом деятельность PWG соприкасаются с деятельностью МВФ, работающего в том же направлении.

В Великобритании Агентство по финансовым услугам руководит надзором, в целом, в более активной манере, собирая информацию с помощью (полугодовых) отчетов первичных брокеров для оценки их сотрудничества с хеджевыми фондами и более широкого профиля рыночного риска. Оно использует эту информацию для выявления необходимости более прямого диалога с и надзора за менеджерами сравнительно более рискованных фондов. Для достижения эффективности подобного надзора важно, чтобы соответствующая информация и измеренный риск были собраны и анализировались вместе, чтобы выявить советников или фонды, в большей степени соответствующие критериям финансовой стабильности. Поэтому особое внимание

⁴⁹ По данным Daily Telegraph.

⁵⁰ Подразделение контроля денежного обращения США возглавляется Контролером денежного обращения — должностным лицом федерального министерства. Назначается президентом, утверждается Сенатом. Полномочия: регистрация, инспекция, надзор и ликвидация всех американских банков. Основное требование — регулярная (минимум раз в квартал) публикация отчетов о финансовой деятельности банков.

должно уделяться чрезмерному размеру (активов под управлением) или усиленно-му фокусированию на позициях первичных брокеров (которые могут отразиться на состоянии рынка акций). А потенциально высокорисковые стратегии на рынке или провалы оценок деятельности огромного числа бизнес-операций с банками или брокерами (которые могут нуждаться в оценке стратегий на рынках инструментов с фиксированным доходом и кредитном) демонстрируют свою нерепрезентативность и некомплексность в качестве показателей. Также эффективность анализа много выиграет от усиления сотрудничества и диалога между регулирующими органами. В частности, регулирующие органы Великобритании, США, Германии и Швейцарии усилили мониторинг и оценку практики управления рисками хеджевыми фондами, в т. ч. скоординировали маргинальные требования и второстепенные показатели, связанные с клиентами хеджевых фондов из своих национальных институтов.

Реакция сектора институционального инвестирования на призыв к усилению сотрудничества между частным сектором (т. е. хеджевыми фондами, банками и брокерами) и надзорными органами в целом позитивна. Сегодня крупнейшие хеджевые фонды в целом осознают потребность в дальнейшем увеличении прозрачности и понимании особенностей их деятельности публичным сектором. Многие из них проявляют желание обеспечивать соответствующие органы финансовой информацией для содействия углублению анализа финансовой стабильности и улучшения понимания специфики операций хеджевых фондов. Однако поскольку ранее кодексы поведения и лучшей практики институционального инвестирования принимались добровольно, они не получили широкого распространения. Предложения потребовать от хеджевых фондов периодически раскрывать информацию об их позициях (перед широкой публикой, инвесторами, контрагентами и/или надзорными органами) встретило сильное сопротивление со стороны фондов, частично из-за самой собственнической природы подобной информации и риска «опережающего бега» со стороны контрагентов и конкурентов. Более того, принимая во внимание активный инвестиционный стиль большинства хеджевых фондов и трудности, связанные с внедрением подобной программы, раскрытие информации подобного типа может оказаться невыполнимым и приведет к ограничениям.

В частности, в качестве меры улучшения прозрачности и усиления рыночной дисциплины было выдвинуто требование получения хеджевыми фондами кредитных рейтингов. Однако сомнительно, чтобы рейтинговые агентства смогли обеспечить получение более точных оценок, чем регулярные контрагенты и инвесторы, поэтому данный вопрос остался открытым. Тем не менее, они могут адекватно оценивать определенный операционный риск (в частности, оценивать и проводить аудит процессов, администрировать соглашения и регулировать претензии).

Эти проблемы затронут и РФ как государство с экономикой открытого типа, вовлеченной в мировую. Именно хеджевые фонды были одними из первых иностранных инвесторов в нашу страну⁵¹, именно они способствовали (если не вызвали) кризису 1997 г. С 2008 г. подобные структуры разрешается создавать и отечественным инвесторам, хотя еще в 2006 г. такие фонды были созданы российскими компаниями «Тройка-

⁵¹ Считается, что первым был Diamond Age Russia Fund (с активами свыше 20 млн долл.), основанный американской Hermitage Capital Management.

Диалог», «Уралсиб» и «Витязь». Законодательная база для них появилась в конце 2007 г. с принятием поправок в законы «Об инвестиционных фондах» и «О рынке ценных бумаг», но еще не до конца проработана. ФСФР и Министерство Финансов готовят положение о правовом статусе хеджевых фондов в России. В состав их активов можно будет включать денежные средства, акции российских и иностранных компаний, российские и иностранные депозитарные расписки на них, долговые инструменты, драгметаллы, паи и акции русских и иностранных инвестфондов (кроме фондов фондов). По оценкам, минимальная сумма для вложений в хеджевый фонд составит 2–3 млн руб.

Пока что результаты деятельности хеджевых фондов в РФ значительно превышают доходность подобных фондов на западных рынках. Это провоцирует повышенный интерес, но ведь хеджевые фонды могут зарабатывать и на падении. Следовательно, при пересмотре приоритетов или смене стратегии их крупные капиталы смогут серьезно повлиять на молодой российский финансовый рынок. Поэтому важно своевременно их регулировать. Проблема двоякая: с одной стороны, для хеджевых фондов характерен повышенный риск, с другой — подобные структуры довольно давно успешно существуют в развитых странах, доказали свою целесообразность. Кроме того, необходимо привлекать капитал в нашу страну, не давать ему улетать цивилизованными способами. Учетывание позитивного иностранного опыта регулирования деятельности хеджевых фондов поможет аналогичным отечественным структурам избежать проблем в данной области и будет содействовать качественному развитию отрасли коллективного инвестирования в нашей стране, расширяя финансовую базу для успешного функционирования российского финансового рынка в будущем.

Положение оффшорных финансовых центров в мировой экономике

С. В. Бацунова

1. Мировая финансовая система: тенденции и перспективы развития

Современная финансовая система — арена борьбы. В условиях глобальной экономики деньги быстро и анонимно пересекают границы; контролировать их в рамках расплывающейся финансовой системы становится все сложнее. Свободное перемещение капитала способствует росту теневой экономики и провоцирует финансовые кризисы. Активное использование сложных производных финансовых инструментов, рост популярности хеджевых фондов не позволяют адекватно оценивать финансовый риск во многом благодаря тому, что данные фонды расположены в оффшорах.

Для правительств мобильность финансовых потоков неудобна сокращением налоговых поступлений в бюджет. Данная проблема наиболее актуальна для стран Западной Европы с большими социальными расходами в области пенсионного обеспечения. Правительства этих стран приняли ряд мер для борьбы с побочными эффектами финансовой глобализации: финансовыми преступлениями и уклонением от уплаты налогов. Суть мер заключается в ужесточении банковского надзора, требований к сбору финансовой информации и законов о борьбе с отмыванием денег.

В этой связи объектом пристального интереса правительств ряда стран стали оффшорные финансовые центры. Это, как правило, небольшие юрисдикции — Макао, Бермуда, Дубай, Лихтенштейн или Гернси, которые обеспечивают себе существование в основном за счет импорта финансового капитала. Собственникам компаний и состоятельным гражданам они предлагают низкие налоги или их отсутствие, политическую стабильность, минимальный финансовый надзор, либеральное законодательство. Еще буквально десять лет назад, богатые страны отводили оффшорным финансовым центрам весьма незначительное место в глобальной финансовой системе. Однако события последнего десятилетия — атаки 11 сентября, финансируемые из Дубая, и крах гигантов Enron, Parmalat и Tyco, использовавших оффшоры в своих махинациях — убеждают нас в обратном.

2. Понятие оффшорного финансового центра и его отличие от традиционного финансового центра

В представлении большинства людей оффшорный финансовый центр — это небольшая юрисдикция, где львиная доля финансовых учреждений контролируется нерезидентами. Объем операций данных учреждений, как правило, в разы превышает потребности национальной экономики.

Благоприятный налоговый режим в сочетании с жесткими правилами банковской секретности и низким уровнем финансового контроля позволяет называть такой оффшор «налоговой гаванью». Панама, например, до сих пор разрешает анонимно владеть и торговать акциями на предъявителя.

По данным Форума финансовой стабильности (the Financial Stability Forum)⁵², существует 42 юрисдикции, соответствующих определению оффшорного финансового центра.

ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) выделяет 35 «налоговых гаваней».

В целом, разделение мира на оффшорные зоны и традиционные финансовые центры весьма условно. «Это вопрос меры, а не формы», — говорит один из европейских регуляторов. Например, многие люди считают Бермуды оффшором, хотя на территории островов есть государственные статистические центры, оценивающие риски перестрахования. Остров Джерси, где финансовый сектор приносит 50% налоговой выручки и является пристанищем производных финансовых инструментов, активно сотрудничает с правительством по налоговым вопросам и требует от банков и других зарегистрированных финансовых учреждений реального присутствия на острове. Некоторые юрисдикции можно отнести к обеим категориям. Ярким примером может послужить Люксембург — небольшая страна между Бельгией, Францией и Германией — является одним из ключевых финансовых центров Европы. На его территории зарегистрированы более 2200 инвестиционных фондов, в управлении которых находится 1.8 трлн евро. Это крупнейший центр индивидуального банковского обслуживания в еврозоне. Финансовые услуги составляют треть ВВП страны и 40% налоговых поступлений. Ирландия и Сингапур — крупные производственные центры, хотя финансовые услуги в этих странах также процветают. В Сингапуре строгие требования к банковской секретности, а уклонение от уплаты налогов не воспринимается как преступление. Некоторые считают Швейцарию налоговой гаванью ввиду низких налогов и легендарного закона о банковской секретности.

ОЭСР предлагает классифицировать финансовые центры по принципу уровня внутреннего контроля, а не по принципу принадлежности к оффшорам или традиционным финансовым центрам. Финансовые центры с высоким уровнем внутреннего контроля, как правило, сотрудничают с налоговыми и иными органами других государств; плохо регулируемые центры, наоборот, ратуют за секретность. Низкие налоги или их отсутствие не есть пример вредной налоговой практики.

⁵² Форум финансовой стабильности (the Financial Stability Forum) — группа, занимающаяся изучением угроз и вызовов глобальной финансовой системе.

3. Преимущества и недостатки оффшоров как элементов мировой финансовой системы

Наиболее очевидное преимущество оффшорных финансовых центров — законодательно разрешенное уклонение от уплаты налогов — вызывает негодование традиционных финансовых центров. Они указывают на то, что ежегодно только США теряют более 70 млрд долларов бюджетных поступлений, оседающих в «налоговых гаванях».

Некоммерческая организация Tax Justice Network приводит данные, согласно которым утечка налоговых поступлений составляет 255 млрд дол. в год. Правительство Канады, в частности, обеспокоено восьмикратным увеличением инвестиций в оффшорные центры за период с 1990 по 2003 гг., что составило 75 млрд дол. — 1/5 всех прямых зарубежных инвестиций Канады.

Экономика оффшорных центров находится на подъеме, поэтому они более не находятся на задворках мировой финансовой системы. Об этом красноречиво говорит следующая статистика: активы оффшорных компаний достигают 5–7 трлн долларов, в 5 раз больше, чем в 1980-е гг., и включают 6–8% активов, находящихся в управлении. Каймановы острова — пятый по величине мировой банковский центр; активы превышают 1.4 трлн долларов. Британские Виргинские острова — место обитания почти 700 000 оффшорных компаний.

По данным исследований Университета Калифорнии (США), в 1983 году компании направляли в оффшоры 5% денежных средств, подлежащих перечислению в бюджет. В период с 1991 по 2003 год данная цифра возросла до 20%.

По данным исследований Мичиганского университета (США), в период с 1982 по 2003 гг. темпы экономического роста оффшорных центров превышали 2.8%, что вдвое больше аналогичного мирового показателя. Бермуда — самый богатый край в мире; ВВП на душу населения составляет 70 000 долларов (для сравнения — в США 43 500 долларов). В среднем граждане Каймановых и Виргинских островов, островов Джерси и Гернси богаче жителей Европы, Канады и Японии (см. Таблицу 1). Данный факт заставил многие государства с узким внутренним рынком идти по пути создания финансовых оазисов на своей территории. Именно таким путем пошли Дубай, Кувейт, Саудовская Аравия, Шанхай и даже Хартум.

Главный аргумент против оффшорных финансовых центров заключается в том, что, разрешая компаниям и состоятельным лицам не платить налоги, оффшоры способствуют выводу налоговых поступлений из реальной экономики, что в результате усиливает налоговое бремя на менее мобильные факторы: потребительский сектор и домашние хозяйства. В итоге глобализация становится направленной против обычного человека.

Критики также обеспокоены тем, что оффшорные финансовые центры не контролируют бизнес внутри своих границ, что создает предпосылки для преступных практик и может привести к финансовым кризисам.

В ответ на это сторонники оффшоров утверждают, что налоговая, законодательная и прочая конкуренция оздоравливает мировую экономику, препятствуя финансовому диктату со стороны национальных правительств.

По мнению экспертов Гарвардской школы бизнеса, оффшоры — обязательный компонент глобализации. И даже если бы их не было, на их месте было бы что-либо подобное. Оффшоры приносят пользу традиционным экономикам, стимулируя конкуренцию и экономический рост.

Что в данной ситуации можно сделать с оффшорами? Правительства пытаются ограничить инвестиции в «налоговые гавани» посредством налогового кодекса и ужесточения наказаний за финансовые преступления. Однако все эти меры — Сизифов труд — закрытие одной законодательной лазейки открывает другую. Правительства неоднократно договаривались с оффшорными финансовыми центрами о совместной борьбе с незаконным уклонением от уплаты налогов; все оказывалось тщетно. Оффшорные финансовые центры воспринимают это сотрудничество как попытку вывода их из бизнеса. Страны, которые устанавливают эти стандарты, — по сути, «олигополия, уничтожающая более мелких конкурентов. Они одновременно и игроки, и судьбы в игре. Разве они могут быть объективными?» — вопрошают представители оффшорных компаний.

Очевидно, что глобализация изменила правила игры. Она создала много преимуществ для богатых стран, породив одновременно много возможностей для ухода от уплаты налогов.

Оффшорные финансовые центры — во многом продукт глобализации. Два десятка лет назад они были лишь пассивными хранителями денежных средств крупных компаний, богачей и жуликов. Некоторые юрисдикции по-прежнему выполняют эти функции и должны быть, безусловно, исключены из бизнеса. Но лучшие из них — например, Джерси и Бермуда — стали современными, хорошо управляемыми финансовыми центрами со специализацией в области страхования и структурированного финансирования.

Данный доклад нацелен на то, чтобы доказать, что обеспокоенность относительно оффшорных финансовых центров и их влияния на мировую финансовую систему явно преувеличена; оффшоры оказывают положительное влияние на мировую экономику.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

1. История становления оффшорных финансовых центров

Основной статьей экспорта о. Джерси является молоко, однако реальный доход острову приносят финансовые услуги. 46 банков, 1055 инвестиционных фондов и более 200 трастов управляют активами свыше 700 млрд евро.

Превращение Джерси в оффшорный финансовый центр не было частью грандиозного плана. После Второй мировой войны низкие налоги на острове стали привлекать британских эмигрантов, проживавших на территории бывших колоний империи. Максимальный подоходный налог в размере 20% не менялся с 1940 года; его установили еще гитлеровские оккупанты.

Однако низкие налоги стали лишь началом. Джерси использовал свой статус хранилища денежных средств для создания сегмента индивидуального банковского и трастового обслуживания. С недавних пор Джерси устремился в сегменты корпоративного бизнеса — структурированное финансирование, управление инвестиционными фондами и опционными планами компаний и т. п.

Другие оффшорные финансовые центры развивались примерно по этой же схеме. Многие из них — небольшие территории, некогда находившиеся под управлением Великобритании (некоторые из них до сих пор доминионы). Низкие налоги или их полное отсутствие — характерная историческая традиция этих территорий, возникшая задолго до возникновения интереса к ним. Приток денег способствовал

становлению более сложного бизнеса. Постепенно эти территории стали превращаться в финансовые центры с широкой специализацией, охватывающей не только банковский сектор. Такая ситуация устраивала Британию, поскольку протектораты становились более независимыми. Это устраивало и сами юрисдикции. Финансовые услуги прибыльны и приносят более стабильный доход, чем сельское хозяйство или туризм. Остров Маврикий предпринял в 1992 году попытку диверсифицировать свою специализацию — производство сахара, текстиля и туризм — и позиционировать себя в качестве финансового центра. Барбадос, бедная страна, зависимая от конъюнктуры на рынке сахара, получила помощь от МВФ и других учреждений для развития финансового сектора в 1970-е гг.

2. Факторы успеха оффшоров в условиях финансовой глобализации

Почему не появляются новые оффшорные финансовые центры? Казалось бы, снижение налогов для привлечения иностранного капитала — простой выход из бедности. Исследование Мичиганского университета, посвященное этой проблеме, охватывает 209 стран и территорий, включая 33 «налоговых гавани» и дает ответ на вопрос, почему некоторые становятся оффшорами, а некоторым это не удается. Ответ состоит в следующем: для успешного становления в качестве оффшорного центра необходимы небольшая территория, система сдержек и противовесов в правительстве, низкий уровень коррупции, строгость юридической системы. Плохо управляемые юрисдикции не могут привлекать и удерживать иностранный капитал.

Этим, вероятно, объясняется успех бывших колоний Великобритании как оффшорных финансовых центров. Прочные связи с бывшим доминионом также сыграли не последнюю роль. В конечном итоге привлекательность Британских Виргинских островов и острова Джерси состоит именно в их близкой связи с Великобританией. Другие юрисдикции, имеющие культурные или языковые связи с близлежащими крупными финансовыми центрами, также пользуются успехом у клиентуры. Так, Лихтенштейн извлекает пользу из своей близости к Швейцарии и использует швейцарский франк в качестве национальной валюты.

Сейчас требования к понятию успешного оффшорного финансового центра уже сточились. Лучшие оффшорные финансовые центры конкурируют не только между собой, но и с традиционными финансовыми центрами. Так, конкурентами Бермуды в области кэптивного страхования являются штаты Вермонт и Южная Каролина.

Затраты на развитие оффшорных финансовых центров также возросли. Это связано, в первую очередь, с ужесточением международных стандартов в области оказания финансовых услуг в середине 1990-х годов. Соответственно, возрастают требования международных компаний к репутации оффшоров.

Многие оффшорные финансовые центры выражают недовольство тем, что требования к ним выше, чем к традиционным финансовым центрам. Когда в 2002 году американская компания Stanley Works, изготовитель инструментов, объявила о переносе своей штаб-квартиры на Бермудские острова, это вызвало переполох в финансовом мире. За Stanley Works последовали гиганты Тусо и Ingersoll Rand. Такая популярность обязывает. По мнению ряда европейских регулирующих органов, «налоговые гавани» отныне должны быть более белого, чтобы сохранить свою репутацию на

высоком уровне. А это недешево стоит. Введение мер по борьбе с отмыванием денег, ужесточение банковского регулирования, контроль над финансовыми махинациями — все это требует немалых средств»⁵³. По данным исследования Секретариата Британского содружества наций, затраты на введение мер финансового контроля на Барбадосе составили 45 млн долларов, на Маврикии — 40 млн долларов. Это значительные суммы для маленьких государств с небольшим бюджетом. Так, количество банков в Вануату сократилось с 37 до 7 спустя год после введения требования об открытии постоянного офиса банка с количеством персонала не менее одного человека, работающего на постоянной основе. В результате затраты превысили кратко- и среднесрочные выгоды.

Расходы, связанные с созданием оффшорного финансового центра, также стали значительно выше. Раньше потенциальные оффшоры накапливали первоначальный капитал и лишь затем озадачивались созданием законодательной основы. Так, оффшорные центры, возникшие в 1960–1970-е годы, приняли законодательство о борьбе с отмыванием денег лишь несколько лет назад. Это позволило им привлечь не только законные деньги, но и капитал сомнительного происхождения и использовать его для наращивания своей мощи.

На современном этапе оффшоры должны вкладывать немало денег в создание законодательной базы. Именно это объясняет тот факт, что оффшорами становятся весьма состоятельные государства. Дубай, например, потратил миллиарды долларов на становление законодательной базы и системы финансового контроля. Значительная часть средств была потрачена на оплату консультаций британских юристов, специализирующихся в этой области.

Некоторые страны вообще отказались от оффшорных финансовых услуг, как, например, островные государства в Тихом океане Тонга, Ниуэ и Науру.

Как же превратить оффшорный финансовый центр в успешный? Прежде всего, необходима налоговая система, которая будет привлекательной для иностранного капитала, но все же заставит инвесторов платить по счетам. Добиться этого можно посредством введения косвенных налогов и сборов.

Безусловно, важно регулирование. В отличие от традиционных финансовых центров, например, Нью-Йорка и Лондона, оффшорные финансовые центры используют более рискованные модели управления активами, поскольку в рамках своей небольшой территории они лучше знают все возможные риски. Кроме того, в больших странах с федеративным устройством компания подпадает под регулирование сразу нескольких территорий. Так, например, в США компания должна учитывать законодательные особенности 50 штатов, а на Бермудах можно сосредоточиться непосредственно на бизнесе и зарабатывании денег, а не на бюрократической волоките.

Многие оффшорные центры в большей степени концентрируются на оптовом, а не розничном бизнесе. Так, объем банковских депозитов на Каймановых островах составляет 1,3 трлн долларов; 93% из них — межбанковские депозиты и лишь 7% принадлежат физическим лицам и компаниям. 8000 хедж-фондов, расположенных на Каймановых островах, обслуживают только очень крупных инвесторов, способных самостоятельно позаботиться о себе.

⁵³ The Economist, February 34th 2007. A special report on offshore financing, p. 6.

Два сегмента специализации Бермудских островов — кэптивное⁵⁴ страхование и перестрахование — также ориентированы только на крупный бизнес. Кэптивные страховые дочерние структуры создаются компаниями для снижения издержек и покрытия рисков, связанных с ведением бизнеса. Например, до недавнего времени компания British Airways имела дочернюю страховую группу на Бермудских островах, которая страховала авиационный и иные риски.

Перестрахование подразумевает взятие на себя рисков, уже покрытых другими страховыми компаниями. Они подлежат более детальному раскрытию в отчетности, поскольку допускают участие третьих сторон.

Одним из способов контроля над деятельностью страховых компаний на Бермудских островах является независимый аудит. Аудиторы подтверждают годовую финансовую отчетность компаний, обращая особое внимание на показатели ликвидности и доходности. Помимо этого, юристы следят за соблюдением законодательства о борьбе с отмыванием денег.

Небольшой размер территории и специализация в финансовом секторе позволяют оффшорным финансовым центрам быстро приспосабливаться к меняющейся реальности. Очевидно, что крупным экономикам труднее перестроиться, так как необходимо согласовать интересы между различными группами влияния.

Благодаря своей ловкости, Сингапур добился больших успехов, чем его извечный конкурент Гонконг. Новое законодательство Сингапура, касающееся трастового обслуживания, принятое около года назад, заставило Гонконг пересмотреть свое. Сингапур переиграл Гонконг и в принятии закона об учреждении ипотечных инвестиционных трастов ввиду бума на рынке недвижимости.

«Мы малы в этом огромном мире. Мы выживаем благодаря тому, что идем впереди региона», — говорит представитель Partners Group, частной управляющей компании в Швейцарии. «В нашей малости — наша сила».

Люксембург также демонстрирует чудеса гибкости несмотря на то, что является членом ЕС и должен выполнять все его директивы, год от года становящиеся все более обременительными. Люксембург доминирует в сегменте инвестиционных фондов под названием UCIT (Undertaking for Collective Investments in Transferable Securities), аналогичных по своей экономической сути взаимным фондам. Причина успеха оффшора в том, что он сумел заранее предусмотреть возможность создания таких фондов на своей территории в законодательной инициативе ЕС в 1980-е годы.

Большую роль в успехе оффшорных финансовых центров играет репутация. Казалось бы, в хедж-фондах, расположенных на Каймановых островах, нет ничего особенного. Однако сотни инвесторов устремляются именно туда, потому что у них репутация надежного партнера и много рекомендаций. По аналогичной причине компании Британских Виргинских островов весьма популярны среди азиатских инвесторов.

Оффшорные финансовые центры в ряде сегментов финансового сектора выступают в роли субподрядчиков в традиционных финансовых центрах того же региона, где расположены сами. Так, инвестиционные банкиры в Лондоне часто работают с банками острова Джерси в сделках по слияниям и поглощениям. Банкиры и юристы на

⁵⁴ Кэптивное страхование — страхование акционерных компаний, нацеленное на корпоративные страховые интересы учредителей, а также самостоятельных хозяйствующих субъектов, входящих в структуру многопрофильных концернов или крупных финансово-промышленных групп.

Каймановых островах сотрудничают с юристами американских транснациональных компаний по вопросам структурированного финансирования.

Данное взаимодействие помогает противостоять конкуренции. Так, рынок перестрахования на Бермудах процветает благодаря созданию сети брокеров, андеррайтеров и актуариев, взаимодействующих между собой. Повторить такую схему довольно сложно. Хедж-фонды являются лакомым куском для оффшоров, так как предполагают консультирование в таких областях, как оценка неликвидных инструментов, управление деривативами; за это клиенты готовы щедро платить. Успехом пользуются особенно оффшоры, расположенные вблизи от крупных финансовых центров ввиду того, что они способны привлечь профессионалов и клиентов оттуда.

3. Значение оффшоров в деятельности транснациональных корпораций

В условиях финансовой глобализации компании все чаще сталкиваются с проблемой острой конкуренции на внутреннем и внешнем рынках, что заставляет их особенно контролировать свои затраты — в первую очередь, налоговые. Это выгодно оффшорным финансовым центрам — проводникам международных финансовых операций. В условиях жесткой конкуренции налоговая оптимизация так же актуальна, как снижение затрат на оплату труда или накладных расходов, для которых также часто используются оффшоры.

Крайним проявлением политики снижения затрат является перевод штаб-квартир транснациональных компаний в оффшорные финансовые центры. Несколько лет назад в США ввели ограничения на подобные «передвижения». В Великобритании подобных запретов не существует, поэтому недавно британские страховые компании Hiscox и Omega Underwriting переехали на Бермуды.

Многие компании обосновались на полпути, оставаясь зарегистрированными в традиционном финансовом центре, но используют оффшоры для снижения налоговых издержек. Чтобы понять, как работает подобная схема, необходим небольшой экскурс в теорию налогообложения.

В общих чертах, страны выбирают одну из двух налоговых систем. Первый тип системы предполагает налогообложение граждан и компаний вне зависимости от географического расположения источника их дохода. Этот подход используют США, Великобритания и Япония, как, впрочем, и многие другие страны. Чтобы избежать двойного налогообложения, компания получает кредит на сумму налогов, которые она платит иностранному правительству.

Второй тип налоговой системы, называемый «территориальный» или «освобождающий», предполагает обложение налогом дохода, полученного только внутри страны. Данная система применяется большинством стран ОЭСР, включая Францию, Канаду и Швейцарию. Например, во Франции нефтедобывающая компания Total платит налог с прибыли, полученной только во Франции, но не в Венесуэле или Казахстане.

Транснациональные компании, работающие одновременно в нескольких странах, используют оффшоры в следующих случаях:

1. для хранения выручки (как делает, например, Pfizer);
2. для фактического размещения производства (например, завода);
3. для регистрации компании в оффшоре с наиболее выгодными условиями избежания двойного налогообложения. Так, по данным ОЭСР, основной объем

- прямых иностранных инвестиций Индии приходится на соседний Маврикий именно благодаря договору об избежании двойного налогообложения. По тем же соображениям Россия инвестирует немалые средства в экономику Кипра.
4. в инвестиционных целях. Так часто делают американские ипотечные компании и банки, которые продают пулы ипотечных займов компании, зарегистрированной на Каймановых островах. Эта компания не получает никакой прибыли; она лишь организует секьюритизацию пулов и привлекает инвесторов.
 5. для перевода прибыли из юрисдикции с высокими налогами в юрисдикцию с благоприятным налоговым режимом. Перевод прибыли в этом случае осуществляется посредством перевода финансовых рисков в оффшор или за счет использования трансфертного ценообразования. Примером перевода риска может служить регистрация в Люксембурге компании, вкладывающей средства в разработку лекарства в Германии, которая славится своими высокими налогами. В случае успешной кампании по продвижению и продаже такого лекарства, прибыль будет зарегистрирована в Люксембурге и будет облагаться низким налогом. В случае провала убытки выгоднее отразить в Германии.
 6. для выдачи внутригрупповых займов.
 7. для минимизации рисков, характерных для акционерных обществ (joint ventures). Так, компании, зарегистрированные в BVI — вторые по величине инвесторы в экономику Китая после Гонконга. Основная доля этих инвестиций осуществляется через акционерные общества.

Весьма дискуссионным вопросом в сфере ухода от уплаты налогов является понятие *трансфертного ценообразования*. Компании достаточно свободны в установлении цен на товары и услуги для своих дочерних структур. Это позволяет перераспределять общую прибыль в пользу менее налогооблагаемой юрисдикции. Для налоговых органов это острый вопрос — около 60% международной торговли осуществляется через транснациональные компании.

При расчете трансфертных цен большинство компаний отталкивается от рыночных цен и исходит из предположения о том, что покупатель и продавец являются независимыми игроками на рынке. Тем не менее, многие услуги и нематериальные активы не имеют рыночной цены, поэтому их оценивать очень сложно. Этим, как правило, и пользуются компании, заинтересованные в манипулировании ценами: их сложно уличить в хитрости.

Трансфертное ценообразование наносит огромный вред государственному бюджету. Так, 61% американских компаний не платили федеральный подоходный налог в период с 1996 по 2000 гг. При этом прибыль до налогообложения оффшорных дочерних структур этих компаний выросла за этот период на 45%, составив 208 млрд долларов. За этот же период эффективная налоговая ставка на прибыль за рубежом сократилась с 24.2% до 20.8%.

По данным экономистов Эндрю Бернарда и Брандфорда Дженсена и Питера Шота⁵⁵, Налоговое управление США ежегодно теряет 30 млрд долларов налоговых поступлений в результате трансфертного ценообразования.

⁵⁵ Andrew Bernard of the Tuck School of Business at Dartmouth, Bradford Jensen of the Institute for International Economics and Peter Schott of Yale School of Management.

Несогласие налоговых органов с налоговыми манипуляциями компаний приводит к многочисленным судебным искам. Так, в 2006 году фармацевтическая компания Merck столкнулась с налоговыми претензиями американских и канадских властей, которые обошлись ей в 5,6 млрд долларов. В том же году другая фармацевтическая компания — GlaxoSmithKline — заплатила 3 млрд долларов в качестве штрафа за манипуляции с ценами.

Проблема в том, что современная система налогообложения транснациональных компаний выглядит архаичной на фоне процессов глобализации. Налогообложение ограничено национальными рамками, но ведь компании работают на разных континентах и легко могут переводить деньги и физические активы из одного региона в другой. До тех пор пока системы налогообложения будут ограничены национальными рамками, проблема ухода от уплаты налогов сохранится.

4. За что борются оффшоры?

«В мире страшны только смерть и налоги», — сказал Бенджамин Франклин. Сегодня его утверждение весьма спорно. Частные банкиры могут помочь существенно снизить налоговые издержки, а то и вовсе избежать их.

По данным Boston Consulting Group, активы состоятельных лиц, размещенные в оффшорах, составляют порядка 6 трлн долларов. Часть этих активов выведена в оффшоры из политически нестабильных стран. Однако их основная доля размещена здесь с целью сокращения налоговых издержек — легально или нет. Большинство оффшоров не взимают налог на прирост капитала или наследство, а также на т. н. пассивный доход — например, на проценты. Юридическое оформление хранения активов — как правило, жесткие законы о банковской тайне — позволяют скрыть богатства от любопытных налоговых органов стран происхождения капитала. В ряде юрисдикций, включая Швейцарию, Люксембург и Сингапур, неуплата налогов иностранным налоговым органам не считается преступлением. В некоторых оффшорных финансовых центрах, например, на Карибских островах, вообще нет законодательства, касающегося ухода от уплаты налогов, так как в них не надо платить подоходный налог.

Безусловно, оффшоры заинтересованы в притоке капитала, а вместе с ними и интеллектуальной элиты. В 2006 году остров Мэн установил максимальную планку подоходного налога в размере 100 000 фунтов стерлингов в надежде заманить на остров инвестиционных менеджеров из Лондона. Остров Гернси подумывает об установлении порогового максимума в размере 200 000 фунтов стерлингов для тех же целей.

Сингапур пытается вытеснить Гонконг в конкурентной борьбе за инвесторов и банкиров хедж-фондов, предлагая постоянное гражданство через 2 года после получения вида на жительство и низкий подоходный налог. Проблема, однако, в том, что в большинстве своем менеджеры хедж-фондов — молодые и активные люди, и в сравнении с Гонконгом в Сингапуре для них мало развлечений. Поэтому недавно правительство Сингапура отменило закон, запрещающий танцевать на барных стойках, сняло ограничения на просмотр пошлых фильмов и открыло сеть новых баров и ресторанов.

Налоговые гавани стремятся быть привлекательными для местожительства, однако состоятельные люди предпочитают оставаться в своей стране, перемещая в оффшоры только активы. Простой способ сделать это — открыть банковский счет в оффшоре, в котором процентные платежи не подлежат налогообложению. Они подлежат рас-

крытию в стране проживания физического лица, хотя чаще всего это требование не соблюдается. Неплательщики налогов управляют средствами на таких счетах издалека, используя дебетовые и кредитные карты, хотя сейчас налоговые органы пытаются отследить это.

Обойти налоговое законодательство можно, основав траст. Суть данного инструмента такова — Вы регистрируете денежные средства, имущество и прочие активы на балансе независимого юридического лица и назначаете свое доверенное лицо в качестве руководителя этого фонда. Первые трасты возникли еще в эпоху Крестовых походов. Рыцари передавали землю и другие владения своим надежным друзьям, чтобы они распорядились этим имуществом в случае смерти хозяина.

Сегодня пользователи трастов руководствуются более светскими мотивами. В случае создания траста в оффшоре активы, зарегистрированные в нем, как правило, не облагаются налогом. Капитал также можно передавать по наследству и не платить при этом налог на наследство. Кроме того, трасты часто используются для защиты активов в случае развода. Трасты, долгое время используемые в США и Великобритании, обретают популярность в Европе и особенно Азии.

Другой способ размещения активов в оффшоре — создание компании. Это наиболее удобный путь для размещения разных по своей природе активов — например, земли, фабрик и инвестиций — и передачи их супруге или наследникам, имеющим долю в акционерном капитале данной компании. Основать компанию в оффшоре достаточно просто. Наиболее дешевый способ — зарегистрировать BVI и разместить на его балансе необходимые активы.

Использование оффшорных трастов и компаний позволяет минимизировать некоторые налоги — например, налог на наследство — и отсрочить уплату подоходного налога до перевода активов под юрисдикцию места проживания владельца. Оффшорные трасты и компании — стандартные инструменты налогового планирования состоятельных лиц. Тем не менее, отсутствие прозрачности делает их использование весьма противоречивым.

5. Методы борьбы с налоговым мошенничеством в оффшорных финансовых центрах

Большинство юрисдикций, включая США и Великобританию, не регламентируют работу трастов. Бермуды, Каймановы острова, остров Джерси и Британские Виргинские острова (BVI) осуществляют регулирование трастов, но информацию по ним получить достаточно сложно. Прозрачность оффшорных компаний — еще более острый вопрос, так как их деятельность ведется как в оффшорах, так и за их пределами. Это позволяет их владельцам избежать подробного раскрытия информации по их деятельности.

Число людей, стремящихся использовать вышеописанные методы для сокращения налоговых издержек, стремительно растет. Одна из причин — резкое увеличение числа состоятельных людей. По данным Boston Consulting Group, мировое богатство в 2005 году выросло на 8%, составив 88,3 трлн долларов, а число миллионеров достигло 7,2 млн человек.

Наибольшие темпы роста численности состоятельных людей происходят в развивающихся странах. Так, в период с 2000 по 2005 гг. число миллионеров в Индии

и Китае увеличилось на 15%; за ними следуют Бразилия и Индия (10%). Богачи в этих странах предпочитают размещать деньги за границей в страхе потерять стремительно нажитое состояние. Состоятельные люди в Гонконге, который сам по себе является оффшором с низкими налогами, предпочитают хранить деньги за рубежом из-за неопределенности отношений страны с Китаем.

Использование оффшорных фондов и трастов осложняет работу налоговых органов, особенно в странах с большим числом транснациональных компаний. Американские налоговые власти объявили войну злоупотреблениям в использовании налоговой защиты. Ярким примером такой борьбы могут послужить претензии Налогового управления США к аудиторской компании KPMG в 2005 году. Налоговые органы США обвинили KPMG в оказании услуг по предоставлению налоговой защиты на Каймановых островах и других оффшорах. Финансовые махинации KPMG привели к раздуванию убытков до 11 млрд долларов и неуплате налогов на сумму 2,5 млрд долларов. В результате судебных тяжб KPMG признал справедливыми обвинения в криминальном налоговом мошенничестве и заплатил 456 млн долларов штрафа. Этот случай послужил предупреждением для бухгалтеров и юристов по всему миру.

Современные налогоплательщики обходят налоговое законодательство, не раскрывая полностью информацию о своем состоянии. Сделать это достаточно просто, потому что банковские счета можно открыть через Интернет и управлять ими из любой точки земного шара. Налоговые органы преодолели и это препятствие. В 2000 году Налоговое управление США убедили американские суды в необходимости получения доступа к детальной информации по тысячам дебетовых и кредитных счетов, привязанных к банкам на Багамах, Антигуа и других островах. Это позволило дополнительно собрать 270 млн долларов.

Налоговое управление США надеется расширить спектр своих возможностей в сборе укрытых налогов. Весной 2006 года налоговые власти США получили разрешение изучить транзакции PayPal — онлайн-платежной системы eBay — которая имеет банковские счета в налоговых оазисах. По данным Налогового управления США, порядка 100 млн счетов PayPal являются оффшорными и используются для покупки товаров онлайн в разных юрисдикциях, в том числе и в США.

В 2006 году Налоговое управление Великобритании выиграло дело, ставшее вехой в судебной практике: банк Barclays был вынужден предоставить информацию по сотням тысяч счетов британских граждан, открытых в оффшорных юрисдикциях. Это позволило получить 1,5 млрд фунтов стерлингов в качестве налоговых сборов. Другие британские банки могут ожидать подобных требований в скором будущем.

Австралийские власти приняли суровые меры в отношении использования карт для снятия денег с оффшорных счетов. По данным налоговых органов Австралии, ежедневно 10 млн австралийских долларов покидает территорию Австралии и отправляется на острова Джерси и Гернси, Карибские острова и другие оффшорные центры.

Налоговые органы Великобритании, США, Австралии и Канады планируют раскрывать мошеннические схемы с использованием оффшоров совместными усилиями. В 2004 году они создали Совместный центр информации по международным налоговым убежищам для обмена информацией о злоупотреблении в использовании оффшоров и их покровителях. Критики утверждают, что такой контроль приведет в итоге к созданию глобального полицейского с полномочиями вмешательства в частную

жизнь людей. Гораздо лучше, по их мнению, использовать налоговые амнистии и таким образом убеждать общество репатриировать капитал. Такой метод уже использовался некоторыми странами континентальной Европы — и результат вызвал разочарование. В результате налоговых амнистий было возвращено лишь 200 млрд долларов.

Эффективным инструментом давления на офшоры стали «черные списки» ОЭСР, в которые вошли 42 офшора, а также 23 страны и территории, отказавшиеся сотрудничать с «большой семеркой». В список попали, в частности, Багамы, Израиль и Россия. Странам из «черного списка» часто запрещалось осуществлять операции в банках развитых стран; для проведения операций требовалось подробное раскрытие информации о деятельности банка.

Последние исследования показали: офшоры удовлетворили требования 80% стандартов, связанных с регулированием в области банковской и страховой деятельности. Слабым звеном остается соблюдение законодательства в области борьбы с отмыванием денег.

Усиление процессов финансовой глобализации создает предпосылки для новых рисков, связанных с быстрым ростом деривативов и хедж-фондов в пределах юрисдикции офшоров.

Таким образом, в сравнении с 1990-и годами был сделан большой прогресс в области регулирования деятельности офшоров. На сегодняшний день все страны заинтересованы в сотрудничестве с «большой семеркой». В черном списке остаются 5 стран: Андорра, Либерия, Лихтенштейн, Маршалловы острова и Монако.

И, тем не менее, налоговая сторона проблемы не демонстрирует серьезных улучшений. Проект ОЭСР, направленный на борьбу с «вредными налогами» и запущенный в 1996 году, результатов не дал. Он был направлен на усиление взаимодействия стран в сборе информации по уходу от уплаты налогов. При этом четыре члена ОЭСР — Швейцария, Бельгия, Австрия и Люксембург — не подписались под проектом, потому что его принятие грозило отменой национальных законов о банковской тайне. США также выразили скептицизм относительно данной инициативы, опасаясь полного уничтожения налоговой конкуренции.

Успешным в области налогового регулирования можно считать разве что проект ОЭСР по внедрению двусторонних договоров по обмену информацией о налоговых транзакциях. Соглашения подписываются между офшором и страной с традиционным законодательством. Особенно преуспели в подписании договоров с офшорами США: офшорные центры, чувствуя зависимость от своего большого соседа, вынуждены подчиняться и соглашаться на условия, навязанные извне.

Таким образом, офшоры стимулируют налоговую конкуренцию среди стран. Риск налоговой конкуренции заключается в том, что она может выйти из-под контроля. Реальные экономики сокращают налоговое бремя на мобильный капитал и увеличивают давление на труд и другие немобильные факторы, чтобы составить конкуренцию на налоговом рынке и сохранить капитал в стране. Если ситуация продолжит развиваться в таком ключе, модель государства всеобщего благосостояния окажется несостоятельной, так как государства не смогут финансировать социальную сферу.

Более бедные страны едва ли смогут конкурировать на мировом финансовом рынке и утвердятся в своем мнении о несправедливости глобализации. В исследовании

Центрального Банка Нидерландов проводится анализ годовых финансовых показателей 19 стран ОЭСР в период с 1981 по 2001 г.: большие европейские страны, например, Великобритания и Германия, оказались более устойчивы и смогли противостоять налоговой конкуренции, сохранив высокие налоги и прибыль, в отличие от более бедных и мелких стран.

Исследование ЦБ Нидерландов показывает, что иностранные инвестиции весьма чувствительны к налоговым ставкам и, соответственно, стимулируют налоговую конкуренцию. Так, увеличение мобильности капитала на 1% эквивалентно снижению эффективной ставки налога на прибыль на 0,5%.

Тем не менее, налоговая конкуренция не привела к сокращению налоговых поступлений. Относительно ВВП налоговые поступления увеличивались на протяжении последних 30 лет несмотря на снижение налоговых ставок. Это касается даже ЕС, где снижение налоговых ставок было особенно заметным. Эффективная ставка налога на прибыль также снизилась (см. график).

По данным Европейской комиссии, налоговые поступления по налогу на прибыль остаются неизменными, порядка 3%, на протяжении последнего десятилетия. Это феномен, возможно, объясняется тем, что снижение налоговых ставок стимулировало приток капитала в страну и, как следствие, увеличение налоговой базы. Вторая причина — рост прибылей корпораций. Кроме того, во многих странах снижение налоговых ставок сопровождалось ужесточением законодательства в сфере движения капитала, что также увеличивало налоговую базу.

Другое дело — бедные страны. По данным неправительственной организации Oxfam, в 2000–2007 гг. развивающиеся страны теряли порядка 50 трлн долларов налоговых поступлений в год. Примерно такую же сумму богатые страны передают бедным в качестве финансовой помощи.

Большие дискуссии в академическом мире породило само понятие налоговой конкуренции. Так, по мнению Джона Кристенсена из Tax Justice Network⁵⁶, «реальная конкуренция стимулирует производительность и эффективность на рынке; налоговое же стимулирование (а не конкуренция) приводит лишь к росту прибыли после налогообложения».

Многие экономисты и бизнесмены, однако, не согласны с Дж. Кристенсеном, полагая, что конкуренция в любом ее проявлении полезна и дисциплинирует игроков на рынке. «Налоговая конкуренция — единственный агент производительности для правительств», — утверждает Pictet&Cie, швейцарский частный банк.

Сравнивая финансовые показатели американских транснациональных компаний в период с 1982 по 1999 гг., ученые пришли к выводу о том, что использование налоговых оазисов стимулировало экономическую активность в соседних с оффшорами финансовых центрах.

Они предлагают два объяснения этому удивительному факту.

1. Дочерние структуры компаний, расположенные в оффшорах и осуществляющие деятельность там, создают добавленную стоимость материнской компании.

⁵⁶ Tax Justice Network (TJN) — объединение исследователей и активистов, оценивающих негативное влияние ухода от уплаты налогов, налоговой конкуренции и налоговых оазисов, которые «разъедают национальные налоговые режимы и налоговое законодательство, приводят к деформированию рыночного пространства». (Wikipedia).

2. Оффшоры, помогая транснациональным компаниям снижать налоговые издержки, делают страны происхождения транснациональных компаний более привлекательными для иностранных инвесторов. Поэтому если, например, Франция — страна с высокими налогами — запретит использование оффшоров в финансовых схемах своих компаний, это неизбежно приведет к снижению притока иностранного капитала, так как иностранные компании будут вынуждены платить высокие французские налоги.

Если рассуждать вышеописанным образом, то получается, что оффшоры дополняют, оздоравливают финансовые центры, а не заменяют их. Взаимодействие оффшоров и национальных экономик стимулирует экономическую активность; от этого все извлекают пользу. «Оффшоры похожи на напорные клапаны. Компании, которые при желании могут покинуть страну с высокими налогами в пользу оффшора с льготным налоговым режимом, чаще всего остаются, потому что и так могут использовать оффшоры для снижения своего налогового бремени», — полагают эксперты Университета Мичигана.

Возможно, поэтому правительства национальных государств не стремятся уничтожить оффшоры, хотя и постоянно жалуются на них. Британские политики, например, иногда говорят о введении запрета на постоянное проживание в стране нерезидентов, часто граждан оффшоров, которые живут в стране и не платят налоги. Разговоры, тем не менее, пока не подкрепились реальными действиями. Возможно потому, что все прекрасно понимают, что введение запрета приведет к оттоку состоятельных и часто умных людей и нанесет экономике гораздо больший урон, нежели просто недополученные налоговые поступления. Аналогичным образом США могут ужесточить положения своего налогового кодекса и запретить доступ к оффшорам, однако они не делают этого.

Аналитики Университета Калифорнии и ФРС Сан-Франциско утверждают, что оффшоры имеют и другие преимущества. Они изучили состояние банковского сектора 221 страны и выяснили, что чем ближе страна была к оффшору, тем более конкурентоспособным и эффективным был ее банковский сектор.

Вопрос чистоплотности оффшоров — весьма спорный и требующий особого внимания. Часто оффшоры отличаются низким уровнем контроля со стороны государства и непрозрачным законодательством.

Не секрет, что надежных данных об отмывании денег нет, поскольку нарушители, как правило, стараются скрыть различия между законно заработанными деньгами и средствами, полученными в ходе преступных операций. По данным МВФ, «отмытые» капиталы составляют 2–5% мирового ВВП, или 2,1 трлн долларов⁵⁷. Это является проблемой не только для оффшоров, но и национальных экономик. Августо Пиночет, чилийский диктатор, спрятал миллионы долларов с помощью Riggs Bank (штат Вашингтон).

Доля незаконных денежных средств, отловленных финансовой полицией, очень невелика. Зафиксировать попытку отмывания денег можно только совместными усилиями. В этой связи оффшоры часто выглядят темными лошадками, не желающими делиться информацией. В ряде из них законодательно предусмотрено ограничение

⁵⁷ По данным на 2005 год.

доступа иностранных властей к информации о транзакциях владельцев счетов. В некоторых оффшорах не требуется регистрация компаний для ведения деятельности, поэтому отследить их операции вообще не представляется возможным. Каймановы острова регистрируют оффшорные компании (их порядка 70 000), сотрудничают с иностранными властями, однако не требуют от компаний раскрытия детальной информации о бенефициарных владельцах, что сводит на нет все позитивные стороны этого оффшора.

Ряд оффшорных финансовых центров взаимодействуют с другими государствами в вопросе об отмывании денег и раскрытии иных финансовых мошенничеств, однако отказываются выдавать информацию, касающуюся налоговых выплат. Это касается не только оффшоров, но и традиционных финансовых центров с жесткими законами о банковской тайне.

Юрисдикции, придерживающиеся принципа конфиденциальности, по сути, продают защиту от законов иностранных государств. В таком случае говорить о давлении или принуждении к раскрытию информации не представляется разумным.

Несмотря на планомерный рост налоговых поступлений, уход от уплаты налогов — реальная проблема. Так, Ирландия, по праву считающаяся оффшором, собрала порядка 1 млрд евро, причитавшихся к уплате английскими банками. ЮАР ежегодно теряет 8,8 млрд долларов налоговых поступлений, размещенных в оффшорах. Большинство мошеннических операций совершается физическими лицами.

Экономисты Гарвардского университета изучают влияние оффшорных финансовых центров на корпоративное управление компаний. Они полагают, что использование оффшоров в финансовых схемах компании может способствовать мошенничеству со стороны топ-менеджмента компании. В качестве примера они приводят печально известные Тусо и Parmalat: руководство компании использовало сложные оффшорные схемы не только для оптимизации налогообложения, но и для ограбления компании. 700 оффшоров компании Enron на Каймановых островах позволяли ее коррумпированному боссам не только минимизировать налоги, но и откладывать деньги в собственный карман. «Это и есть реальные потери от оффшоров, а вовсе не налоговые поступления», — утверждают специалисты Гарвардского университета.

ГЛАВА III

Секция 23

ОТ «БАЛАНСА СИЛ» К ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ КАК КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И УСТОЙЧИВОГО МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

Внешнеэкономическая политика России в свете обеспечения национальной безопасности

Е. Ф. Черненко

Важнейшим аспектом современных международных отношений является экономическая безопасность. Мировая экономика продолжает развиваться циклично. После относительно благополучного периода последних лет она вступила в период спада, стихийным инициатором которого выступили США, где разразился кризис ипотечной задолженности, развернувшийся с августа–сентября 2007 года. Ситуация с задолженностью банковскому сектору США спровоцировала дефицит ликвидности (нехватку денег для капиталовложений). Под сокращение в финансовом секторе попали десятки тысяч рабочих мест, причём, не только в США. От американского спроса зависит от $\frac{1}{6}$ до $\frac{1}{3}$ мирового ВВП.

Неблагополучие в национальной экономике США отразилось на курсе доллара. Доллар США является основной мировой валютой, которая в России составляет около половины валютных резервов (55%). В результате сработал эффект локомотива. Изменение экономической ситуации в одной стране (в данном случае негативные) привели к аналогичным изменениям в других странах, в частности, европейских, связанных с США системой международных экономических отношений, и так или иначе, зависящих от американского доллара. Для разрешения проблемы дефицита ликвидности Федеральная резервная система США неоднократно понижала ставку рефинансирования, чтобы сделать деньги более доступными. Кроме того, правительство США предприняло попытки финансово поддержать крупнейшие компании страны, оказавшиеся на грани банкротства. В конечном счёте, эти меры переломи-

ли понижающую тенденцию изменения курса доллара и привели к некоторому улучшению в целом экономической ситуации в стране. Опасность эмиссии доллара провоцирует рост цен.

По большому счёту удешевление американского доллара на мировом валютном рынке было даже выгодно США, хотя и подрывало их престиж, поскольку объективно повышалась конкурентоспособность американских товаров на мировом рынке. Точно так же повышение курса рубля по отношению к доллару ослабляло конкурентоспособность российских товаров. От дешёвого доллара выигрывают страны-должники и проигрывают кредиторы. Постепенно ситуация стала меняться: доллар — укрепляться, курс рубля по отношению к доллару понижаться.

Неустойчивость доллара оживила тему поисков альтернативы ему как ключевой мировой валюте и не только в лице евро, но и других коллективных валют. Так Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива принял решение ввести с 2010 года единую валюту. На этом фоне может возрасти интерес к российскому рублю, который в ближайшие годы, по мнению руководства страны, мог бы претендовать на роль резервной региональной валюты.

В сложившихся условиях Россия выглядела островком относительной стабильности в бушующем море мирового финансового кризиса. Залогом стабильности считались достаточно высокие темпы роста ВВП — 8%, устойчивые темпы роста промышленности, третий в мире (после Китая и Японии) золотой запас, быстро растущие до недавнего времени валютные резервы. Основным источником их роста являлись доходы от продажи на мировом рынке энергоносителей. Однако после выраженной повышательной тенденции цены на них в 2008 году стали быстро понижаться. Причин несколько. Это и режим экономии стран-импортёров в условиях кризисной ситуации, и традиционный в летний период спад в потреблении, и политическая ситуация, связанная с грузино-южно-осетинским конфликтом и особой ролью России в ходе его разрешения. Подтвердилась опасность чрезмерной зависимости экономики России от сырьевой направленности её экспорта. Под угрозой оказываются крупные проекты и намеченные темпы экономического роста.

На сегодняшний день в России не решены многие социально-экономические проблемы, которые требуют огромных финансовых вливаний. Если по общему размеру ВВП Россия входит в первую десятку стран (в 2008 году — 6 место), уступая США почти в 8 раз, Китаю в 6 раз и в 2,5 раза Индии, то в пересчёте на душу населения ВВП России на 58 месте в мире, что в 2,5–4 раза меньше, чем в странах первой тридцатки.

Отношение совокупного дохода самых богатых к совокупному доходу самых бедных (децильный коэффициент), по официальным данным, — 16 раз. В Европе считается нормальным 6:1–8:1, в США — 10:1–12:1. По данным социально-экономических проблем РАН, децильный коэффициент в России составляет 30:1, по Москве 50:1. Такая ситуация не способствует смягчению социальной напряжённости в стране. По мнению руководителя центра социальной политики Института экономики РАН Е. Гонтмахера, для сокращения существующего разрыва между богатыми и бедными России потребуется полтора-два десятка лет. Впрочем, глобальный экономический кризис может внести свои коррективы.

Место любой страны в мире и её экономическая безопасность в значительной степени определяется индексом человеческого потенциала (ИРЧП). Это сводный по-

казатель, складывающийся из трёх составляющих: продолжительности предстоящей жизни, величины ВВП на душу населения и уровня грамотности взрослого населения. На основании «Доклада о развитии человека — 2007», опубликованного ООН, по ИРЧП лидирует Ирландия (значение ИРЧП — 0,968). До этого в течение шести лет лидировала Норвегия. Первую тридцатку, куда Россия не входит, замыкают Португалия и Бруней. Бразилия замыкает группу стран с высоким уровнем человеческого потенциала от 0,800. На последнем 177 месте — Сьерра-Леоне. Россия — на 67 месте (ИРЧП — 0,802). Для сравнения, в первом Докладе о развитии человека — 1990» СССР был на 26 месте. По рейтингу 1994 года Россия занимала 34 место. Если в 1990 году СССР отставал от США на 7 позиций, то отставание России от США — 55 раз.

Что касается показателя долголетия, то он отражает число лет, которые в среднем предстоит прожить родившимся в данном календарном году. В России — это 65 лет (119 место), с отставанием от стран первой тридцатки на 11–16 лет. Только недавно впервые с 1992 года рождаемость стала превышать смертность населения. Согласно прогнозу демографов, если нынешние темпы убыли населения сохранятся, то в России к 2050 году останется 11–120 млн жителей.

Причины сокращения населения многообразны. Это и долгое время снижавшийся уровень жизни, и моральное состояние общества, утратившего главные ориентиры своего развития, и др. Причём, по мнению учёных, демографическая деградация общества лишь на 20–30 % обусловлена материальными условиями жизни, а на 70–80% — духовным неблагополучием населения.

Можно характеризовать как неблагополучное и качество человеческого капитала. Из каждых 100 тысяч женщин старше 18 лет 394 бесплодны. Из каждых 100 супружеских пар бесплодными оказываются 12–15. Только 63% молодых людей годны к воинской службе по состоянию здоровья. В результате обороноспособность страны под угрозой и перспективы социально-экономического роста затруднены.

Что касается участия России в системе международных отношений, то это имеет для нее огромное значение. Не менее 35–40% ВВП реализуется в связи с внешнеэкономической деятельностью. Зависимость российской экономики от экзогенных факторов огромна. Среди них, прежде всего, цены на нефть, газ и ограниченное число товаров топливно-сырьевой группы, либо изделий низкой стадии переработки (минеральные удобрения, металлы). Чрезмерна зависимость и от импорта продовольствия (40% при предельной норме 30%).

В целом внешнеэкономическая безопасность (ВЭБ) России заключается в соответствии внешнеэкономической деятельности её национальным интересам, суть которых в устойчивом независимом развитии страны, экономическом росте на основе эффективных внешнеэкономических связей. Обеспечению ВЭБ служит повышение конкурентоспособности, приспособляемости страны к условиям мирового рынка. Основные задачи в области ВЭД по обеспечению экономической безопасности России можно сформулировать следующим образом:

- регулирование государством развития внешней торговли в экономических интересах РФ;
- дальнейшее развитие экспортного потенциала за счёт расширения производства машин, оборудования и других высокотехнологичных товаров; проведение политики импортозамещения;

- поддержка интересов отечественных экспортёров на внешних рынках в целях восстановления и сохранения их позиций на мировых товарных рынках;
- проведение политики разумного протекционизма в отношении отечественных производителей, не являющихся монополистами на внутреннем рынке.

Либерализация внешней торговли, неизбежная в условиях рыночной экономики, при ориентации экспортного сектора на мировой рынок приводит к относительному сужению внутреннего сектора. Предприятия экспортного сектора приобретают функцию на мировом рынке. Кроме того, импортируемые товары оказывают серьёзную конкуренцию отечественным на потребительском рынке.

При сохранении существующей топливно-сырьевой направленности российского экспорта наращивание экспорта топливных и сырьевых ресурсов требует опережающего роста выпуска в этих секторах. Такой путь даже при благоприятных ценах на энергоресурсы (а они переживают понижительную тенденцию) не может обеспечить устойчивый экономический рост в необходимом объёме и не является достаточным для решения задач социальной сферы и модернизации российской экономики. Более благоприятный сценарий предполагает изменение структуры экспорта за счёт роста экспорта продукции внутреннего сектора экономики.

В условиях рыночной экономики инвестиции будут осуществляться в тот сектор экономики, где выше степень доходности, т. е. в экспортный сектор, поскольку в нём выше финансовая отдача. В настоящее время объём инвестиций во внутреннем секторе меньше, чем в экспортном, что в долгосрочной перспективе создаёт опасность торможения развития экспортного сектора. В создавшихся условиях необходима активная роль государства.

В текущем периоде российская экономика высоко инфляционна (по официальным данным, 13,3% в 2008 году, а по неофициальным, — и все 30%), поэтому международные рынки со стабильной валютной выручкой выглядят более надёжными. В ближайшей перспективе рентабельность производства в экспортно-ориентированном секторе экономики будет выше, чем во внутреннем секторе.

Если же инвестиции во внутренний сектор будут сокращаться, то под угрозу может быть поставлена безопасность страны. В национальной экономике России доля экспортного сектора (добыча сырьевых ресурсов, нефти, газа, чёрных металлов и алюминия) растёт, а производство промышленного оборудования и машин уменьшается. По теореме Рыбчинского, при неизменных мировых ценах и при наличии в экономике лишь двух секторов, рост одного из факторов производства (сырьевых ресурсов) ведёт к сокращению выпуска в другом (выпуск продукции обрабатывающей промышленности)¹. Преимущественная концентрация инвестиций в экспортных сырьевых отраслях в конечном счёте приводит к деиндустриализации отечественного производства (так называемая, «голландская болезнь»). В 1960-х годах в Нидерландах имели место существенные сдвиги в производстве в связи с открытием больших запасов природного газа. В результате резко вырос экспорт этого вида сырья, укрепилась национальная валюта гульден и заметно снизилась эффективность экспорта других товаров.

Принимая во внимание усилия многих стран мира по переходу на альтернативные виды энергии, что уже обострило в мире продовольственную проблему в связи с вздо-

¹ Линдерт П. Х. Экономика мирохозяйственных связей. — М.: 1990 г.

рожением зерна, используемого для производства биотоплива, а также рост издержек по добыче нефти и сокращение спроса на рынке энергоресурсов в связи с мировым экономическим кризисом, рентабельность экспорта сырья будет снижаться. Есть реальная опасность усиления технологического отставания России от стран Запада.

Энергетическая проблема является важнейшим условием национальной безопасности России. Поэтому энергетическая тема — предмет повышенного внимания политиков, дипломатов, экономистов, юристов и специалистов иных профилей большинства международных встреч и переговоров.

В настоящее время Россия является мировым лидером по объёмам добычи нефти при отставании по рентабельности, например, от Саудовской Аравии. При этом объёмы добычи не соответствуют приросту её запасов. На сегодняшний день из сырьевых запасов России освоено около 25%. В целом по запасам природных ресурсов Россия находится на 1-м месте в мире, а по уровню освоения на 1-м месте по газу, на 2-м — по нефти и 6-м — по углю. Общие затраты энергоресурсов в расчёте на единицу ВВП в России больше, чем в США в 4,5 раза, в 8 раз больше, чем в ЕС и в 10,6 раза, чем в Японии. В США ещё в 1920 году правительство приняло решение «приложить все усилия к тому, чтобы добывать побольше нефти в других странах»².

В системе международного разделения труда сырьевую нефть вывозили колониальные и зависимые страны, а нефтепродукты — нефтяные компании США и Великобритании. В России же со времён СССР и по сей день развитие нефтедобычи опережает нефтепереработку. Изменение структуры нефтепереработки требует существенных технико-технологических инвестиций. Модернизация системы нефтедобычи также является настоятельной необходимостью.

Топливо-энергетическая стратегия России и рациональная структура топливно-энергетического баланса — необходимые элементы обеспечения национальных интересов, в том числе и интересов национальной экономической безопасности. Вопросы такого уровня решаются, прежде всего, с помощью методов государственного регулирования. Особая роль в обеспечении национальных интересов страны принадлежит государственному регулированию внешнеэкономической деятельности.

Российско-украинские конфликты стимулируют строительство любых дополнительных маршрутов транспортировки энергоносителей в Европу, и, прежде всего, «Набукко». Он разработан США совместно с Великобританией в целях диверсификации поставок энергоносителей в Европу и призван пройти в обход России, связав Европу со странами Азии. Поступление газа должно начаться в 2012 году.

Принятая Правительством РФ Энергетическая стратегия России на период до 2020 года (Энергетическая стратегия России до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации №1234-р от 28 августа 2003 года), ориентирует страну на фактическое сохранение соотношения между нефтью, газом и углем в производстве первичных энергоносителей.

Россия имеет самую высокую в мире долю газа в общем потреблении энергии при самой низкой доле угля и других энергоресурсов. По показателю использования угля в производстве электричества она более, чем в два раза, уступает Германии, Китаю и США. В настоящее время обеспечение энергетической безопасности России

² В. А. Богомолов. Экономическая безопасность. — М.: Юнити-Дана, 2006, с. 221–222.

предполагает обеспечение надёжного, устойчивого энергоснабжения и эффективной инвестиционной политики.

После 2010 года, при условии устойчивого развития российской экономики, основу российской энергетики должны составить, кроме газа, уголь и АЭС. Нефть же останется основным источником моторного топлива. Пока же около 70% нефти идёт не на внутреннее потребление, а на экспорт.

Особое значение для России имеет взаимодействие с международными и региональными экономическими и энергетическими организациями, что позволило бы активнее участвовать в мировом энергетическом процессе. Необходима активная поддержка государством участия российских компаний в международных энергетических проектах за рубежом. Целесообразным видится формирование стратегических альянсов и совместных предприятий между российскими энергетическими компаниями и западными ТНК.

В настоящее время, с учётом кризисной составляющей МЭО, представляется актуальным мнение лауреата Нобелевской премии В. Леонтьева, который отмечал, что в отдалённой перспективе в России может быть создана смешанная система, в которой рыночный механизм основан на конкуренции, но действует под строгим контролем государства³. Энергетическая же составляющая представляет собой многоплановое явление, в котором выделяются тесно взаимосвязанные факторы: ресурсно-сырьевой, военно-политический, финансовый, экологический и технологический.

Энергетическая дипломатия России имеет достаточно давнюю историю. Ещё в конце XIX — начале XX века МИД России предпринимал попытки содействовать российским нефтепромышленникам в обеспечении доступа к ресурсам Ирана, отстаиванию конкурентоспособности российских нефтепродуктов на мировых рынках. В настоящее время основные приоритеты энергетической дипломатии сформулированы в «Энергетической стратегии России на период до 2020 года». Они определяются особым положением страны в мировой энергетической политике. Положение России неизбежно противоречиво. С одной стороны, она интегрирована в «Большую восьмёрку», т. е. оказалась в компании развитых стран-нетто-импортёров энергоресурсов и, соответственно, заинтересованных в обеспечении надёжных долгосрочных импортных поставок по приемлемым, по возможности, низким, ценам. С другой стороны, Россия является нетто-экспортёром энергоресурсов. Интересам этой категории соответствует обеспечение долгосрочных и стабильных поступлений средств от экспорта энергоресурсов по высоким ценам. ОПЕК и Россия обеспечивают около половины мировых поставок нефти. В будущем объединении стран-экспортёров газа, которое только формируется, Россия как лидер по мировым запасам сама предполагает играть одну из ключевых ролей, что, безусловно, не очень устраивает страны Запада, в частности, объединённую Европу.

За последние годы Россия стала заметно активнее использовать энергетический фактор для отстаивания своих внешнеполитических и внешнеэкономических интересов. Не сложно прогнозировать определяющую роль энергетического фактора во внешней политике России в обозримой перспективе. Соответственно роль энергетической дипломатии в отстаивании интересов страны будет возрастать. Это подтвержда-

³ См. «Экономика и жизнь», №16, 1990 г.

ют шаги, предпринятые российским руководством за последние годы. Попытки коммуникационного обхода России по схеме западных стран пока не привели к желаемым результатам. Несмотря на недовольство США, результатом соглашений, подписанных Россией с Болгарией и Сербией в январе 2008 года, стало присоединение этих стран к проекту газотранспортной магистрали «Южный поток». Болгария согласилась на доленое участие России во владении болгарской частью магистрали. Россия, Болгария и Греция подписали трёхстороннее соглашение о создании Международной проектной компании (МПК) по строительству нефтепровода Бургас-Александрополис. Россия не только получила рынки сбыта, но и контроль над нефтегазовой инфраструктурой стран-потребителей. В мае 2007 года президенты России, Казахстана и Туркменистана подписали заявление по разработке и подписанию соглашения о сотрудничестве в строительстве Прикаспийского газопровода.

На сегодняшний день мы имеем то, что газ в Европу пойдёт через существующие коммуникации по территории России и новый маршрут будет проложен по российскому побережью Каспийского моря. Значительные объёмы среднеазиатского и российского газа будут поставляться в обход государств, лоббирующих интересы и инициативы США. «Южный поток» будет прокачивать непосредственно в Болгарию примерно 35% объёма газа, идущего сегодня через Украину. Ввод в эксплуатацию проекта «Северный поток» снизит объём транзита через Украину ещё на 10–12 млрд кубометров.

Что касается «газовой войны» с Украиной, то её исход нельзя рассматривать однозначно с точки зрения интересов России. Конечно, перебои с поставками газа по вине Украины не улучшили отношения России с европейскими странами, которым, по большому счёту, нужен газ, а не поиски виноватого. Конфликт сыграл на руку США и их сторонникам, дав повод для повышения внимания к проекту «Набукко». Россия понесла экономический ущерб от действий украинской стороны. Вместе с тем, в позитиве подписание 10-летнего контракта между «Газпромом» и «Нафтахазом» на поставку газа Украине и прокачку в Европу (эти позиции разделены). Украина дала обещание гарантировать транзит. Из отношений между двумя странами по газовой проблематике исключены посредники. Украина получила 20%-ную скидку от рыночной европейской цены на газ только на 2009 год. Цена для России за транзит осталась на уровне 2008 года, т. е. 1,6 долларов за транспортировку 1 тысячи кубометров на расстояние 100 км. Осуществлён переход к прозрачности в определении цены на газ, что в перспективе минимизирует повторение «газовых войн». Украина признала неприемлемость прежней схемы действий. Россия добилась отказа от «газовых субсидий» для украинской экономики и повышения цен на газ, несмотря на понижательную тенденцию на мировом рынке энергоресурсов. Если в 2008 году российский газ поступал на Украину по цене 179,5 долларов за тысячу кубов, то в первом квартале 2009 года цена на газ — около 360 долларов. На сегодняшний день доля российского газа в газовом балансе Украины составляет 70%.

Визит лидера Кубы Р. Кастро в Россию в январе 2009 года явился важной вехой в сотрудничестве двух стран, в том числе в энергетической сфере. Россия окажет Кубе содействие в разработке её энергоресурсов на рыночных принципах. Интересам России отвечает и политическое сближение с Венесуэлой и укрепление экономического сотрудничества в различных областях экономики, включая энергетическую сферу.

Усилению позиций России в Латинской Америке способствуют и крепнущие связи с Эквадором, что было подтверждено в ходе визита его лидера в феврале 2009 года.

Таким образом, за последние годы Россия продемонстрировала продуманную позицию, стратегию, рассчитанную на долгосрочную перспективу по обеспечению своих интересов на глобальных энергетических рынках.

В качестве основного рынка сбыта российской нефти и газа выступает европейский регион. России и дальше следует прилагать усилия к укреплению своих позиций в этом регионе, стремясь при этом расширить экспорт также в восточном и южном направлениях. Предполагается широкое вовлечение углеводородных ресурсов среднеазиатских стран СНГ в топливно-энергетический баланс России.

Визит Д. Медведева в Узбекистан в январе 2009 года можно рассматривать как движение в этом направлении. В результате визита были достигнуты договорённости по газовой-транспортной системе, в частности, по строительству второй ветки газопровода Средняя Азия-Центр. В 2008 году «Газпром» выкупил весь экспортный узбекский газ — 50 млрд кубометров. С 2009 года цена определяется по общепринятой формуле — в зависимости от цены на нефть, что, по мнению президентов обеих стран, избавит от субъективных оценок и споров о справедливой цене. В Узбекистане настороженно относятся к участию в проекте «Набукко», на чём настаивают США, опасаясь, что в дополнение страна может получить базы НАТО и дестабилизацию внутривнутриполитической обстановки.

Интересы России в Европе — это сохранение и расширение рынков сбыта, внедрение в систему сбыта нефтегазового бизнеса, получение инвестиций, решение вопросов, связанных с транзитом. Ряд европейских стран являются крупными поставщиками оборудования для российской энергетики. Закономерно, что в 2000 году был дан старт энергетическому диалогу между Евросоюзом и Россией. Это неотъемлемая составляющая переговоров, регулярно проводимых саммитов «Россия-ЕС». В перспективе — постоянно действующий Деловой энергетический форум «Россия-ЕС» при участии крупнейших представителей российского ТЭК и ведущих европейских топливных компаний. Российские делегации участвуют в мероприятиях Конференции по энергетической хартии, в т. ч. в переговорах по Транзитному протоколу к хартии. Из числа стран Евросоюза особенно успешно развивается сотрудничество России по ряду совместных проектов с Францией, Великобританией, Италией, Германией, Нидерландами и другими странами.

Энергетический фактор играет ведущую роль в многосторонней дипломатии России в рамках СНГ, Союзного государства с Белоруссией, ЕврАзЭС и формирующегося Единого экономического пространства. Энергетическая дипломатия России ищет возможности находить приемлемые решения на пути перехода условий поставок и транзита энергоносителей на рыночную основу.

Отношения со странами Каспийского региона также в поле зрения российской дипломатии. Интересы России в Каспийском регионе касаются развития сотрудничества с ресурсными странами этого региона и Центральной Азии в сфере транзита и транспортировки каспийских нефтегазовых ресурсов на рынки сбыта, урегулирования правового статуса Каспийского моря. В этой связи определённые перспективы может иметь сотрудничество в рамках Евразийского газового альянса с участием России, Узбекистана, Туркменистана и Казахстана.

В качестве перспективного направления российской энергетической дипломатии следует рассматривать Азиатско-Тихоокеанский регион в силу его высокой энергоёмкости и динамичности развития. Отношения России и стран АТР в энергетической сфере строятся в рамках форума АТЭС и ШОС. Ряд стран АТР могут стать инвесторами освоения ресурсно-сырьевого потенциала Дальнего Востока и Восточной Сибири. Это может способствовать как решению острых социально-экономических проблем в этих районах страны, так и развитию инфраструктуры и укреплению позиций России в Азии. Наилучшая политическая и правовая основа формируется у России с Китаем.

Обнадёживает начало энергетического диалога с Японией и Южной Кореей. В феврале 2009 года начал поступать сжиженный природный газ в Японию с первой очереди предприятия по производству СПГ на Сахалине. После начала его работы на полную мощность оно обеспечит 5% мировых поставок сжиженного газа не только в Японию, но впоследствии в Южную Корею и США.

Внимание российской дипломатии привлекают перспективы сотрудничества с Индонезией, Вьетнамом, Ньянмой. На сегодняшний день энергетически фактор присутствует в отношениях России с более чем 80 странами.

Среди приоритетов российской энергетической дипломатии можно назвать и США как страну-импортёра энергетических ресурсов, с которой в 2009 году начался энергетический диалог и проводятся «энергетические саммиты». Общие интересы в энергетической сфере, равно как и противоречия на основе конкуренции на рынке энергоресурсов, прослеживаются в двусторонних отношениях России и Норвегии.

Активизируется энергетический фактор и в отношениях с такими странами, как Алжир, Ливия, Египет, рядом государств Латинской Америки, например, с Венесуэлой и Мексикой.

Таким образом, в поле зрения российской энергетической дипломатии находятся как страны экспортёры, так и импортёры энергоресурсов, поскольку энергетическая сфера в значительной степени определяет геополитическое и геоэкономическое положение страны в современном мире.

Международные организации уровня МВФ, ВТО и др. являются поборниками либерализации внешней торговли. Однако, что касается России, то представляется проблематичным осуществление структурной перестройки экономики одновременно с либерализацией во внешнеторговой политике. Так в первой половине 90-х годов резкий отказ от государственной монополии внешней торговли привёл к бесконтрольному уходу из России на мировой рынок многих природных богатств. При этом государственный бюджет не получал положенных ему доходов.

При существующем уровне издержек, внутренних и мировых цен, полная интеграция страны в мировое хозяйство в долгосрочном плане может принести экспортно-импортным отраслям убытки. Из опыта стран, не относящихся к наиболее развитым, либерализация внешней торговли приводит к концентрации производства, обогащению крупных хозяйственных структур и разорению либо существованию в хиреющем виде мелкого и среднего бизнеса. Вот почему для сегодняшней России так важна системная государственная поддержка малого и среднего бизнеса, если мы хотим укреплять и развивать отечественный сектор экономики. Внешнеэкономический протекционизм, по нашему мнению, является временным закономерным этапом

либеральной политики. Это диктуется необходимостью развития платежеспособного спроса для стабилизации национальной экономики и обеспечения её безопасности.

Либерализация внешней торговли и отмена импортных пошлин, на чём настаивает ВТО, может привести к значительной ориентации спроса на товары иностранного происхождения. Так что не стоит сокрушаться по поводу возможной отсрочки вступления России в ВТО в связи с событиями на Кавказе в августе 2008 года, изменившими расклад сил на внешнеполитическом поле. Отечественные предприятия, ориентированные на внутренний рынок, не сразу смогут достичь международных стандартов качества и будут испытывать трудности с реализацией своей продукции. В социальном плане это приведёт к увеличению безработицы, а в экономическом — закрепит за Россией статус страны-экспортёра сырья. Импортные пошлины снижать необходимо, но постепенно и до уровня, не наносящего ущерба российским предприятиям, работающим на внутренний рынок. В противном случае, как минимум, эти предприятия не смогут полноценно развиваться, модернизируя своё производство. В кризисный период это имеет особое значение.

Сами страны Запада, являясь, в отличие от России, членами ВТО, импортные пошлины применяют, ограничивая импорт отдельных товаров (например, российской стали на внутренний рынок США). Попытки сократить импорт российских товаров, включая сырьевые, предпринимаются странами ЕС, ужесточаются требования к качеству продукции из России.

К общим мерам внешнеторговой политики, содействующим сокращению импорта и подъёму отечественного производства, можно отнести экспортные и импортные пошлины, а также квотирование и лицензирование экспорта и импорта отдельных товаров.

Существенное значение имеет привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики России, которые в кризисный период стали в большом количестве покидать Россию. Этому может способствовать гибкая налоговая политика, активное применение инструментов регулирования внешней торговли для стимулирования российской экономики и обеспечения экономической безопасности страны. В качестве путей борьбы с кризисом можно назвать обеспечение среднесрочной макроэкономической стабильности, контроль над инфляцией, недопущение неуправляемой девальвации, поддержка финансового сектора (банков), а также поддержка реального сектора экономики.

Современные международные отношения переживают переломный период. Мир неуклонно движется к многополярности. Особое значение приобретают вопросы международной экономической безопасности. Её ключевые проблемы — преодоление глобального экономического кризиса и бедность.

Россия в силу своего геополитического и геоэкономического положения исторически играет одну из ключевых ролей в деле обеспечения международной экономической безопасности на нашей планете. При этом её национальные интересы не вступают в неразрешимое противоречие с глобальными тенденциями развития человечества и интересами обеспечения международной экономической безопасности.

Современная Россия — самодостаточная страна и по этой причине она может в своей внешнеэкономической политике исходить из обеспечения прежде всего своих национальных интересов, которые состоят в том, чтобы обеспечить достойную,

От «баланса сил» к гармонизации национальных интересов...

благополучную жизнь своим гражданам в современном экономически процветающем государстве в условиях стабильного и безопасного мира. Это значит, что Россия заинтересована:

- в равноценном, равноправном партнёрстве со странами мира;
- в превращении рубля в одну из резервных региональных валют;
- в стабилизации ситуации на энергетическом рынке;
- в расширении экспорта обработанных товаров (в том числе высокотехнологичных по приемлемым ценам);
- в скорейшем преодолении мирового финансового кризиса;
- в формировании новой системы мирового порядка, где не было бы доминирования одной страны.

Очевидно, что после мирового экономического кризиса, который принял беспрецедентно глобальный характер, мир существенно изменится. Каким будет место России в этом мире, во многом зависит от эффективности проводимой ею внешнеэкономической политики, являющейся важнейшим фактором национальной безопасности страны.

Эволюция концепции национальной безопасности в странах южноамериканского сообщества наций

А. Ю. Борзова

Развитие представлений о проблеме национальной безопасности в странах Южной Америки на протяжении XX — начала XXI веков представляло сложный процесс, который ознаменовался переходом странами региона к новой модели обеспечения своих национальных, государственных, региональных и глобальных интересов в виде концепции многоуровневой интегративной безопасности. Практическое оформление принципов «безопасности сотрудничества» получили в рамках нового экономико-политического блока Южноамериканского сообщества наций (ЮАСН). Создание данного объединения стало итогом многолетнего «поиска» южноамериканскими странами оптимального «гаранта» защиты от внутренних и внешних угроз и итогом модификации самого понятия «национальная безопасность» на континенте.

Важной сферой в ЮАСН становится политическое сотрудничество, направленное на укрепление позиций стран региона в мире, на совместную защиту их национальных интересов.

Инициатива создания сообщества родилась на первой встрече глав государств Южной Америки, проходившей в 2000 году в Бразилии. Затем разработка положений и актов нового международного организма была одобрена участниками второй встречи в 2002 году в Эквадоре⁴.

А 7–9 декабря 2004 г. в г.Куско (Перу) прошла Третья южноамериканская встреча в верхах, положившая уже начало процессу формирования Южноамериканского сообщества наций (в дальнейшем переименованное в Южноамериканский союз наций).

После глобальных сдвигов 1990-х годов в качестве главной угрозы окончательно выделилась угроза маргинализации стран Южной Америки. На смену концепции национальной безопасности, в основе которой лежало противодействие угрозам

⁴ Интернет статья «Президенты государств Южной Америки подпишут акт о создании Южноамериканского сообщества наций» РИА Новости 08/ 12/ 2004 <http://www.rian.ru/politics/20041208/755416.html>

военного характера, пришла парадигма «безопасности сотрудничества», сориентированная на стратегию устойчивого развития. В доктринах и концепциях безопасности ведущих государств региона стали отражаться такие новые направления и приоритетные пути развития, как борьба с бедностью, неравномерным распределением доходов, односторонними действиями политического и экономического характера. Проблема демократии стала рассматриваться с точки зрения обеспечения социально-экономической и национально-культурной составляющей. Принципиальной функцией военных сил выделялись как защита государственного суверенитета, так и активизация регионального сотрудничества, повышение международного престижа и влияния стран ЮАСН.

Сама «периферийность» стран Южного конуса затрудняла возможности как европейского, так и тотального североамериканского интервенционизма, что в ходе развития политической мысли в регионе позволило выработать уникальные концепции и представления о проблеме национальной безопасности. «Бразилия является периферийным государством с точки зрения ее географического положения», поскольку «она не граничит ни с одним крупным экономико-стратегическим центром мира», — заявлял в 1997 г. министр иностранных дел Бразилии Л. Фелипе Лампрейя. Под влиянием реальности, складывающейся в мире и регионе, восприятие этого обстоятельства правящими кругами Бразилии неизбежно изменялось по мере осознания ими национальных интересов своей страны. Слова Л. Ф. Лампрейя о том, что «будучи удаленными от мировых центров влияния мы сами можем искать сближения с ними в наших собственных интересах»⁵, хорошо иллюстрируют современный уровень их осмысления.

Именно Бразилия стала инициатором создания Южноамериканского сообщества наций, в которое вошли государства МЕРКОСУР и Андского Сообщества. Объединение этих стран под флагом ЮАСН стало для них новым шагом в процессе эволюции взглядов на проблему национальной безопасности. Само содержание понятия «национальная безопасность» расширилось, включая и принципы, гарантирующие коллективное, беспрепятственное и поступательное развитие всех социальных организаций и общественных структур государства в рамках внутрирегионального взаимодействия.

Президенты двенадцати стран (Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайана, Колумбия, Парагвай, Перу, Суринам, Уругвай, Чили, Эквадор) подписали «Декларацию Куско о ЮАСН». В ней декларируются весьма амбициозные цели, для реализации которых требуется проведение серьезных преобразований в политической, социально-экономической и культурной областях действующей в субрегионе системы межгосударственных отношений и традиций. Среди них — создание единого экономического пространства, валюты, парламента, суда, удостоверяющего личность документа и, соответственно, отмена контроля при пересечении государственных границ. Южноамериканское сообщество наций намерено проводить в будущем согласованную внешнюю политику и стремиться участвовать в международных экономических отношениях на блоковых позициях, что безусловно способствует обеспечению национальных интересов всех вступивших стран.

⁵ Панорама Бразилии — Пресс-релиз Отдела печати и информации Посольства Бразилии 05.05.1997 — www.mid.ru

Зона охвата ЮАСН позволяет говорить о начале формирования политико-экономического блока, соизмеримого по своему потенциалу с ЕС и НАФТА. На территории в 17 млн кв. км сегодня проживает 361 млн чел., а совокупный ВВП 12-и стран превышает 1 триллион долларов США

Ведущая роль здесь принадлежит главному инициатору создания ЮАСН — Бразилии и отчасти Венесуэле. Лидеры этих стран уже говорили о намерении использовать в качестве дополнительных стимулов формирования политико-экономического блока реализацию в Южной Америке серии экономических проектов: создание единой транспортной инфраструктуры между побережьями двух океанов, развитие субрегионального энергетического комплекса (строительство гидроэлектростанций, газовое кольцо, совместные нефтяные проекты и т.п.). Чили поддерживает эти инициативы.

В формате ЮАСН, а также Организации договора об Амазонском сотрудничестве (ОДАС) Бразилия продвигает взаимодействие по линии военных ведомств. Министерства обороны государств Южного конуса укрепляют сотрудничество по противодействию на национальном уровне новым и традиционным угрозам, включая борьбу с наркотрафиком, нелегальной торговлей оружием, биопиратством, о чем свидетельствует Декларация Боготы (2006 г.). С 1996 г. действует соглашение о совместном противодействии терроризму между Аргентиной, Бразилией и Парагваем. С 2000 г. Перу и Колумбия присоединились к системе SIVAM, (Система защиты бассейна р. Амазонка). С 1999 г. реализуется проект МАБР под названием SICAD (по контролю за финансовыми махинациями в регионе). SICAD подключился к Советам Антитеррористического комитета ООН. Еще одной структурой сотрудничества в этой области стало создание Группы по разработке финансовых мер в Южной Америке с 2000 года. (GOAFISUD) в составе Аргентины, Бразилии, Колумбии, Боливии, Парагвая, Перу, Уругвая, Чили, Эквадора. В политической декларации целью этой группы стало противодействие отмыванию денег и разработка мер по предотвращению финансирования источников терроризма.

В августе 2000 г. в г. Бразилиа на совещании президентов принимается решение о создании Южноамериканской зоны мира, где подчеркивалось, что долговременный прогресс строится на демократических институтах, социальной сплоченности, экономической интеграции, принципах мирного сосуществования и расширении международного сотрудничества.

В области защиты окружающей среды в регионе важную роль играет Организация Амазонского договора о взаимодействии (ОТСА), которая была основана восемью странами в 1978 г. Согласно стратегическому плану 2004–2012 гг. при ОТСА начинают функционировать специальные структуры, как, например, Совет по взаимодействию в Амазонском регионе (ССА), и осуществляется ряд совместных природоохранных проектов.

Конечно, разница в уровнях экономического развития этих стран достаточно велика. Но идея национального единства сплачивает их и является важнейшим стимулом к обеспечению общих интересов безопасности в рамках данной структуры. Именно политическая составляющая является основной в данном блоке.

Страны, вошедшие в состав Южноамериканского сообщества наций (ЮАСН), прошли значительную эволюцию в понимании своей национальной безопасности. С падением военных диктатур концепции и доктрины национальной безопасности

стран Южного конуса стали наполняться экономическим, а затем и гуманитарным содержанием. К трем принципам «безопасность–развитие–демократия», которые содержались в концепциях безопасности стран региона, добавляется еще один — интеграция. Политика «супербезопасности», свойственная военным диктатурам, оказалась несовместимой с процессом демократизации региона и интеграционными процессами. Проблематика безопасности в Южной Америке начинает приобретать комплексный, интегративный, многоуровневый характер. Развитие понимания безопасности приводит к выработке концепции многоуровневой интегративной безопасности (МИБ), которая отражает новые национальные, государственные, региональные и глобальные интересы этих стран. Достижение «интегральной» или «кооперативной» безопасности (встречается еще термин «безопасность сотрудничества») — такова цель политики в сфере безопасности, провозглашенная странами Южной Америки.

Анализ положений, содержащихся в доктринах национальной безопасности Бразилии, Аргентины, Чили и Венесуэлы дает основания предполагать наступление нового этапа в развитии доктрин и политики безопасности стран-членов ЮАСН, связанного с более критичным и национально осмысленным отношением к понятиям «демократия», «права человека», «прогресс», «развитие», «рынок» и т. д.

Связь между военной безопасностью страны, неизбежностью ее суверенитета и территориальной целостности, стабильным политическим, экономическим и социальным развитием, предполагающим диверсификацию и укрепление международного сотрудничества, — вот квинтэссенция новых взглядов на доктрину национальной безопасности, в основе которой лежит ныне уважение к правам человека и свободе его выбора⁶.

Интересы отдельного человека, общества и государства становятся взаимозависимыми в условиях углубления интеграции. Глобализация также в той или иной степени соответствует целям политики интегрального развития государств латиноамериканского региона. Активная внешняя политика, региональная интеграция и участие в глобальном регулировании становятся внешними признаками суверенитета государства.

Латиноамериканские исследователи исходят из предположения о том, что ни суверенитет государства, ни суверенитет личности и общества в условиях глобализации не должны противопоставляться и противоречить друг другу, а должны развиваться на равноправной основе. в системообразующих документах (конституции, доктрины национальной безопасности и внешней политики) таких стран, как Бразилия, Чили, Аргентина, Венесуэла, Колумбия и др., принцип государственного суверенитета, как правило, не противоречит, а дополняет суверенитет личности и общества.

Так, в конституции Республики Парагвай 1992 г. принцип государственного суверенитета и национальной независимости интегрирован с принципами «уважения человеческого достоинства», «представительной, партисипативной и плюралистической демократии» и требованием «интеграции в мировое сообщество».

Поправки к конституции Венесуэлы, (от 1999 г.), конкретизируют принцип национальной безопасности, подчеркивая, что она должна основываться на взаимодействии

⁶ Информационный портал Испании об актуальных проблемах современности El Nacional <http://www.el-nacional.com/www/site/index.php>

между государством и гражданским обществом в целях обеспечения «независимости, демократии, равенства, свободы, мира, справедливости, обеспечения прав человека и сохранения среды его обитания».

Цели национального развития, обозначенные в «Белой книге по вопросам национальной обороны Чили» (1998) включают наряду с обеспечением государственного суверенитета и территориальной целостности сохранение и укрепление национальной идентичности чилийцев, обеспечение постоянного и устойчивого экономического развития, социального развития нации в гармонии с экономическим на основе поощрения творческих способностей людей и создания равных возможностей для всех. Авторы «Белой книги» подчеркивают важность проведения активной внешней политики, которая, как и внутренняя, должна основываться на «исключительно чилийских ценностях, принципах и традициях»⁷.

В оборонительной доктрине Бразилии (1996) указывается, что традиционные концепции национального суверенитета и самоопределения «не теряют своего значения» в новых исторических условиях, что их обеспечение сопрягается с гарантиями правового государства, демократических институтов власти и обеспечением безопасности личности, задачами защиты окружающей среды, национальных ценностей и национально-культурной идентичности. Одной из целей осуществления национального суверенитета провозглашается «усиление проекции Бразилии в мировом сообществе наций и ее более полное вхождение в процесс принятия глобальных решений», а также «содействие поддержанию международного мира и безопасности»⁸.

Страны южноамериканского сообщества не считают, что развитие международных связей в эпоху глобализации предполагает ограничение или отмену таких основных составляющих принципа суверенитета, как невмешательство во внутренние дела и территориальная целостность. Они акцентируют внимание на таких составляющих этого принципа, как способность государства присоединяться к международным договорам и соглашениям, быть участником международных организаций, интеграционных региональных и глобальных процессов. Здесь суверенность предполагает выбор государством той модели развития и тех партнеров, которые соответствуют национальным устремлениям. Именно поэтому страны Южного конуса стремятся укрепить взаимное сотрудничество, усиливают его гуманитарные аспекты, пытаются определить свою роль в решении проблем глобального регулирования (идея сотрудничества «стран-гигантов», выдвинутая Бразилией⁹).

В политике стран ЮАСН наиболее соответствующей принципу «диффузного», или «многовекторного» суверенитета, наиболее адекватной доктрина «открытого регионализма». Некоторыми российскими авторами понятие «открытого регионализма» трактуется как попытка осуществления глобальных императивов посредством региональных усилий¹⁰.

⁷ El Libro de la Defencia Nacional de Chile <http://www.defensenet.ser2000.org.ar/Archivo/libro-chile/defc-indice.htm>

⁸ República Federativa Del Brasil Política De Defensa Nacional <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>

⁹ Мартынов Б. Ф. Сила права или право силы. Международная безопасность (латиноамериканский ракурс) М., 2004, с. 67.

¹⁰ Выступление зам. Директора ИЛА РАН В. В. Михеева на научно-практической конференции ИЛА ОАН

Уровень межгосударственного сотрудничества в регионе, достигнутый к середине 1990-х годов, позволил не только активизировать процессы экономической интеграции, но и вплотную подойти к созданию региональной системы безопасности нового типа, вне схемы межамериканских отношений. Позднее произошло становление концепции и общих основ политики многоуровневой интегративной безопасности стран Южной Америки.

Несмотря на все сложности данного процесса, сформированы все предпосылки для того, чтобы ЮАСН в дальнейшем стал весомым актором на международной арене и гарантом обеспечения национальной безопасности государств, входящих в его состав.

Это подтверждает и подписанная в мае 2008 г. Конституция ЮАСН в городе Мерида. Президенты 12 Южноамериканских государств поставили свои подписи, закрепив тем самым основные положения нового экономико-политического блока и обозначив для всего мирового сообщества свою сплочённость и готовность к развитию процессов объединения в экономике, политике и, самое главное, в обеспечении своих национальных интересов.

Президент Уго Чавес, описывая новообразовавшийся Союз, сказал: «Только вместе мы сможем достичь в скором будущем полную политическую, экономическую, культурную, научную, технологическую и военную независимость»¹¹.

Президент Бразилии Луис Инасьо «Лула» да Силва предложил на встрече в Мериде создать Южноамериканский Совет Оборона «основанный на таких естественных принципах, как уважение суверенитета стран-членов, свободное волеизъявление, территориальная интеграция государств и невмешательство во внутренние дела».

Подобный Совет позволит членам ЮАСН «углубить наше сотрудничество и южноамериканское единство в области обороны» отметил Лула, что, безусловно, отвечает интереса национальной безопасности всех стран региона¹².

На Саммите президенты приняли решение организовать комиссию, которая представит предложение по организации Совета Оборона. Участники признали, что подобный проект поможет поддерживать стабильность в регионе и будет отвечать общим интересам государств — членов ЮАСН Президент Боливии Эво Моралес в заключении Саммита 12 государств отметил, что подписание Конституции ЮАСН является исторически важным событием для южноамериканского народа. Данная Конституция отражает стремление народов Латинской Америки «к интеграции, единству и строительству общего будущего». Основная задача нового союза — в течение 15 лет добиться интеграции экономик и создать зону свободной торговли. Планируется, что первое время Южноамериканское сообщество будет развиваться путем «политической координации». «Рано или поздно у нас будет единая валюта, общий парламент и единые паспорта», — заявил президент Перу Алехандро Толедо. «Новое сообщество поможет странам-участникам противостоять вызовам глобализации на

«Мексикаесуй год АТЭС» 21.03.2002.

¹¹ Интернет статья «South American Nations Form New Regional Grouping: UNASUR», May 24th 2008, James Suggett — <http://www.venezuelanalysis.com/news/3488>

¹² Ibid.

более справедливой и равноправной основе, — считает Алехандро Толедо. — Мы отдадим душу, сердце и жизнь за мечту Симона Боливара»¹³. Перуанского президента поддержал и глава Венесуэлы Уго Чавес, по его мнению, создание Южноамериканского сообщества позволит странам противостоять новым вызовам и угрозам XXI века и станет гарантом национальной безопасности, а в целом Южная Америка в течение 20 лет сможет превратиться в процветающий и развитый регион на карте мира.

По мнению боливийского президента, которое разделяет большинство участников встречи, «только единый интеграционный механизм, устроенный по образцу Европейского Союза, способен обеспечить в условиях экономической и политической глобализации конкурентоспособность экономик региона на мировом рынке и обеспечить уровень развития, необходимый для решения социально-экономических проблем, в первую очередь проблемы искоренения бедности»¹⁴.

Таким образом, создание данной организации является важной вехой в процессе эволюции представлений государств Южной Америки о проблемах национальной безопасности. Она стала наполняться более глубоким содержанием и носить общерегиональный характер. Дальнейшее взаимодействие стран по вопросам обеспечения своих национальных интересов позволит по-новому взглянуть на формы сотрудничества и разработать концептуально новые модели обеспечения безопасности в регионе.

Опыт стран Южной Америки представляется интересным и с точки зрения развития национальной и цивилизационной составляющей в концепциях национальной политики. В современном мире при росте этнокультурного самосознания народов важно учитывать опыт стран ЮАСН в создании наднациональной структуры на основе межгосударственных цивилизационных и геополитических факторов, что может вывести этот регион на совершенно новый уровень в международных отношениях.

Подписание 23 мая 2008 года Конституции странами-членами ЮАСН создаёт хорошие предпосылки для дополнительного импульса сотрудничеству в области политики, экономики, в культурных плоскостях, что может стать важным фактором реального влияния на ситуацию в Западном полушарии и устойчивое развитие стран региона.

¹³ Иваницкий А. «Южноамериканская анаконда Государства Латинской Америки хотят объединиться по примеру Евросоюза», Интернет — издание Газета <http://www.gzt.ru/world/2004/12/09/031300.html>

¹⁴ Эво Моралес считает исторической встречу глав государств Южной Америки — Риа Новости <http://www.rian.ru/politics/foreign/20061208/56618059.html>

Дальнейшее развитие Европейского Союза в сфере принятия Лиссабонского договора

С. А. Бокерия

Современный этап исторического развития характеризуется качественным преобразованием многих традиционных устоев общественной жизни. Не осталась в стороне от этого процесса и политико-правовая организация общества, ее центральный компонент — государство.

Под влиянием интеграционных тенденций все больше стран планеты в добровольном порядке соглашались на ограничение собственного суверенитета, передачу суверенных прав в компетенцию наднациональных (надгосударственных) образований международного характера. В результате происходит изменение самого представления о государстве и государственности, требующее внимательного изучения и осмысления.

Именно Европейский Союз на сегодняшний день является наиболее эффективной, авторитетной и динамичной из числа подобных надгосударственных конструкций.

За весьма краткий по историческим меркам отрезок времени Союз превратился из небольшой субрегиональной группировки экономического характера в подлинно европейскую интеграционную организацию универсальной компетенции, обладающую собственным аппаратом управления и осуществляющую деятельность в самых различных сферах общественной жизни.

Для иллюстрации масштабов деятельности Союза достаточно указать лишь некоторые из ее основных результатов:

- в социально-экономической сфере: построение общего рынка, введение единой валюты «евро», издание обширного законодательства применительно к различным отраслям хозяйства (транспортное, банковское, таможенное, антимонопольное, аграрное, трудовое законодательство и т. д.);
- в политической области: функционирование работоспособной, хотя и не свободной от недостатков системы «европейских» органов власти, которая включает избираемый непосредственно гражданами Европейский парламент, суды Союза,

Комиссию, Совет, Европейский центральный банк, Омбудсмена Европейского Союза (уполномоченного по правам человека) и др.;

- в правоохранительной и гуманитарной сферах: становление института гражданства Союза, принятие Хартии Европейского Союза об основных правах, создание Европейского полицейского ведомства (Европол) и аналогичного учреждения для координации работы национальных прокуратур (Евроюст), формирование единых информационных систем и банков данных («Шенгенская информационная система», централизованная база данных отпечатков пальцев «Евродак» и др.), установление в законодательстве Союза общих признаков и стандартов уголовной ответственности в отношении ряда преступных деяний (фальшивомонетничество, терроризм, торговля людьми и др.), замена малоэффективного института межгосударственной выдачи преступников (экстрадиции) «европейским ордером на арест» и т. д.

В дополнение к этому перечню уже осуществленных преобразований Европейский Союз предполагал совершил еще один шаг, который мог бы иметь весьма далеко идущие последствия для всей Европы. Речь идет о принятии единого Конституционного договора Союза, призванного заменить собой действующие учредительные документы организации.

Конституция вносила в жизнь ЕС и его институтов много нового. Впервые официально закреплялся статус Европейского Совета. Расширены полномочия председателя Еврокомиссии. Введена должность его заместителя — Министра иностранных дел Евросоюза, который должен координировать и официально представлять за пределами Союза его внешнюю политику и политику в области безопасности. Этого министра Европейский Совет будет назначать квалифицированным большинством. Согласно Конституции, его кандидатуру должны поддержать как минимум 55% членов Европейского Совета, которые представляют не менее 65% населения Евросоюза.

Новизной являлось и то, что ЕС становился бы субъектом международного права и мог бы заключать от имени союза международные договоры. В свое время Европейское сообщество обладало этим правом, но затем, после преобразования в Евросоюз, оно его лишилось.

Таким образом, правовое единство покрывало всю область отношений в рамках общеевропейского пространства.

Принятие договора позволило бы усилить легитимность союза, поспособствовало укреплению его единства, авторитета и самоидентификации на международной арене. Европейский Союз превратился бы в более монолитную уникальную надгосударственную организацию политической власти. Предлагалось усовершенствовать и принципы деятельности Союза.

Безусловно, подписание главами государств и правительств 25 стран-членов Европейского Союза Договора о Конституции ЕС от 29 октября 2004 г. стало важнейшим шагом в договорных отношениях Европейского Союза. Одновременно был подписан Заключительный акт, которым утверждается текст Конституции и дополнительные протоколы и декларации, разъясняющие отдельные положения и статьи Основного закона и процедуру их вступления в силу.

Конституцию ЕС не поддержали Франция и Нидерланды, проголосовав на референдумах против нее большинством голосов. И хотя Договор о Конституции ЕС в силу не вступил, он явился прообразом Лиссабонского Договора.

13 декабря 2007 г. в Лиссабоне был подписан новый договор ЕС, известный также как Договор о реформе (официальное название — «**Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества**»). Отказ от его конституционного статуса (атрибутика «конституции» — гимн, флаг и учреждение поста министра иностранных дел ЕС — были удалены из проекта договора как умаляющие национальную суверенность государств-членов) позволяет надеяться на более успешное прохождение стадии ратификации национальными государствами в форме парламентского голосования, а не референдумов. В результате Лиссабонский договор носит конвенциональный характер как Маастрихтский, Амстердамский и Ниццкий договоры, в то время, как базовыми для ЕС по прежнему остаются два договора — Договор о Европейском Союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество, который переименован в Договор о функционировании Европейского Союза. Основные институциональные и политические нововведения Лиссабонского договора связаны с уменьшением числа членов Комиссии ЕС с 27 до 15, при этом предполагается разработка системы ротации, которая позволила бы всем государствам-членам ЕС участвовать в формировании состава ЕК.

Нововведением является и учреждение должности Президента ЕС. Избираемый Советом ЕС Президент будет исполнять свои обязанности в течение двух с половиной лет. Тем самым отменяется существующая система председательства в Евросоюзе, при которой руководящие функции поочередно исполняются государствами-членами Союза в течение шести месяцев.

Особое место занимают внешнеполитические полномочия ЕС, которые делили до этого Еврокомиссия и Совет ЕС, переходят к Верховному представителю ЕС по вопросам внешней политики и безопасности.

Такой документ, как Хартия основных прав не является частью Договора. В Договоре присутствует ссылка на обязательный характер выполнения Хартии странами-членами ЕС, за исключением Великобритании и Польши.

Право национальных парламентов накладывать вето на совместные решения в сферах юстиции и внутренней безопасности существует только до конца 2008 г. Согласно Договору, Великобритания, Дания и Ирландия имеют возможность избежать необходимости следования общим решениям.

В Европейском Совете вводится новая система голосования по формуле «двойного большинства». В соответствии с этим нововведением решение считается принятым, если за него проголосовали представители 55% государств, в которых проживает не менее 65% населения ЕС. Новый принцип голосования вступает в силу только в 2017 г., т. к. Польше удалось продлить действие т. н. Янинского механизма. Он будет применяться в период с 2014 по 2017 гг., что даст возможность нескольким странам Сообщества замедлить принятие того или иного решения в Совете ЕС, даже если количество голосов против этого предложения не хватает блокирующего меньшинства. Происходит процесс сокращения общего количества мест в Европарламенте.

Необходимо отметить, что в рамках нового Договора усиливается политическая роль парламентов. Европейский парламент получил право участвовать в утверждении бюджета ЕС вместе с Европейским советом. Депутаты Европарламента смогут влиять на законодательство в таких областях, как юстиция, безопасность и иммиграционная

политика. Срок высказывания обоснованных претензий национальными парламентами в рамках субсидиарного права увеличивается с шести до восьми недель. Для подачи соответствующего заявления в Еврокомиссию достаточно простого большинства в парламенте.

Впервые в Договоре предусмотрена возможность выхода из ЕС. После того как страна сообщит о своем намерении выйти из состава ЕС, обе стороны приступают к обсуждению формальных условий выхода.

Процедура принятия решений квалифицированным большинством голосов распространится еще на 40 областей политики. В Договор внесены дополнительные обязательства о солидарности в вопросе энергетической политики и о борьбе против глобального потепления климата.

Безусловно, Лиссабонский договор продолжает оставаться предметом дискуссии. Одновременно с критикой Договора существуют и скептические прогнозы аналитиков относительно успеха его практического применения, связанные с беспокойством многих европейских политиков в отношении ясности отдельных условий Договора.

Полномочия Верховного представителя ЕС по вопросам внешней политики и безопасности также, по мнению многих, нуждаются в дифференциации на фоне компетенций будущего Президента ЕС и Председателя Комиссии ЕС. В частности, одним из важнейших вопросов является определение сферы ответственности Верховного представителя по вопросам торговли и развития в рамках внешней политики ЕС на встречах министров иностранных дел, где он председательствует. В этом случае Верховный представитель будет неизбежно претендовать на реализацию тех компетенций, которыми в настоящий момент наделена Комиссия.

Точное время вступления **Лиссабонский договор**, в силу все еще не определено. Вступление Договора в силу означает одновременное вступление в должность Председателя Еврокомиссии и Президента ЕС. Теоретически должность Председателя Еврокомиссии должна быть занята сразу после 1 января 2009 г., но практически он может быть избран лишь после выборов в Европарламент в июне 2009 г. В настоящий момент обсуждается возможность учреждения должности временного Председателя Еврокомиссии, либо замещение указанной должности только осенью 2009 г. Замещение должности Президента ЕС не зависит напрямую от выборов в Европарламент. Одновременно, большинство экспертов убеждено, что Президент ЕС не должен принадлежать к той же партии что и Председатель Комиссии по соображениям соблюдения баланса политических интересов. Поэтому избрание президента ЕС также зависит от выборов в Европарламент и может быть отложено до осени 2009 г.

Лиссабонский договор должен быть ратифицирован странами-членами до 1 января 2009 г., чтобы в 2009 г., в год выборов в Европейский парламент, новый Договор мог вступить в силу. Правительства большинства стран уже приняли решение о ратификации Договора голосованием в парламентах. И хотя отказ Ирландии ратифицировать этот договор может создать новый юридический тупик для Евросоюза, как это случилось в 2005 году с прежним проектом европейской конституции, который на национальных референдумах отвергли жители Франции и Нидерландов, лидеры стран Евросоюза намерены решить судьбу Лиссабонского договора на саммите в октябре.

Наиболее вероятный сценарий будущего Европейского Союза на ближайшие время заключается в кропотливом, поэтапном устойчивом прогрессе на пути интеграции.

В ЕС в настоящее время идут сложные и иногда разнонаправленные процессы. С одной стороны, усиливается его внутреннее единство за счет передачи новых полномочий в наднациональные органы ЕС. В то же время — остаются нечеткими перспективы сотрудничества стран ЕС в сфере общей внешней политики, поскольку масштабное расширение ЕС сделало его более трудноуправляемым в процессе принятия решений.

Актуальным остается и вопрос о будущей модели развития ЕС. В настоящий момент одинаковые перспективы на практическую реализацию имеют не только сценарии построения федеративной Европы, но и интеграции в формате конфедерации по модели «Общий рынок + социальный союз», а также возникновение «Европы разных скоростей» с выделением групп стран, которые являются более или менее интегрированными друг с другом.

Провал, связанный с принятием Евроконституции показал, что ЕС не только достиг, но в определенном смысле и перешел допустимые на данном этапе пределы наднациональной интеграции. В этой связи дальнейшая передача полномочий государствам-членам на уровень Еврокомиссии на какое-то время оказалась под вопросом. Поэтому на повестке дня в ближайшие годы будут находиться новые форматы взаимодействия в рамках ЕС

Нынешние трудности ЕС — это не кризис западноевропейской интеграции как таковой, а вторая по счету неудачная попытка реформировать и привести в соответствие с новыми глобальными реалиями систему ее наднациональных институтов. Надо с самого начала иметь в виду, что Евросоюз — это самая успешная в мире интеграционная группировка. Нынешний кризис ЕС не является системным кризисом такого объективно развивающегося интеграционного процесса. Дальнейшее динамическое развитие Европейского союза невозможно, если это объединение не будет иметь единой внешней политики, вырабатываемой соответствующим институциональным органом, и единой политики в области обороны.

Диалог цивилизаций как инструмент гармонизации интересов в контексте отношений Европейского Союза и Китайской Народной Республики

А. А. Мардашев

В настоящее время продолжается процесс трансформации системы международных отношений. С одной стороны это проявляется в укреплении позиций Европейского союза, с другой стороны — в изменении в мировой экономике, а, следовательно, и в мировой политике роли и места государств, входящих в условно выделенную группу БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай).

Процесс трансформации сопровождается изменением соотношения сил на глобальном и региональном уровнях, что несет угрозу конфликта интересов, в первую очередь между ведущими акторами международных отношений. Встает вопрос, каким образом можно предотвратить конфликт интересов в целях сохранения мира, поддержания стабильности и безопасности? Далее предпринимается попытка на примере отношений между Европейским союзом и Китайской Народной Республикой показать, как международным акторам удастся избежать конфликта интересов и шаг за шагом повышать уровень двустороннего партнерства.

В начале 90-х годов в мире заговорили об Азии, в первую очередь о Восточной Азии, как о новом центре экономического развития в XXI веке. Так, например, в документе Европейской комиссии за 1994 год отмечалось: «По подсчетам Мирового банка, к 2000 году половина роста мировой экономики будет приходиться только на Восточную и Юго-Восточную Азию»¹⁵. В этой связи перед Брюсселем встала пер-

¹⁵ COM (1994) 314 final: Communication from the Commission to the Council «Towards a New Asia Strategy» (Brussels, July 13, 1994). — P. 1.

воочередная задача укрепления экономических позиций в этом регионе. Поэтому далее в документе Еврокомиссии говорилось о том, что «Союз должен в срочном порядке укреплять экономическое присутствие в Азии, чтобы сохранить ведущую роль в мировой экономике»¹⁶.

Одновременно зашла речь и о повышении роли региона в мировой политике. Так, в Брюсселе пришли к выводу о том, что «увеличивающийся экономический вес ... неизбежно приведет к растущему стремлению играть более сильную роль в мировых делах»¹⁷. Эта перспектива обусловила намерение Евросоюза активизировать внешне-политическую деятельность на азиатском направлении, что нашло отражение в новой европейской стратегии в отношении Азии: «Европейский союз должен стремиться к развитию политического диалога с Азией»¹⁸.

Подъем Азии в наибольшей мере связывался европейцами с развитием Китая, средний прирост ВВП которого колебался в пределах 9%¹⁹. Это послужило основанием определения КНР в качестве главного партнера ЕС, что нашло отражение в политическом документе Европейской комиссии за 1995 год: «Отношения Европы с Китаем должны стать краеугольным камнем отношений Европы с другими странами как в Азии, так и во всем остальном мире»²⁰.

Вместе с тем, после установления Европейскими сообществами дипломатических отношений с Китайской Народной Республикой (1975 год — Европейское экономическое сообщество, 1983 год — Европейское объединение угля и стали, Европейское сообщество по атомной энергии) двусторонние отношения развивались неравномерно, главным образом, за счет увеличения товарооборота. Так, в 1978–1993 годы объем двусторонней торговли ЕС и КНР увеличился почти в 13 раз, с 2,4 млрд ЭКЮ до 30,8 млрд ЭКЮ²¹. В этот же период двусторонние политические контакты носили эпизодический характер, имели место отдельные консультации на уровне министров в контексте Европейского политического сотрудничества и редкие контакты на полях ежегодных сессий Генеральной ассамблеи ООН. А к началу 90-х годов XX века двусторонние отношения оказались в кризисе, вызванного реакцией Запада на действия китайской стороны в связи с событиями на площади Тяньаньмэнь (Пекин) и в других районах страны, о чем пишут в своих работах индийский исследователь Р. Вора и американский специалист Р. Фут²².

¹⁶ COM (1994) 314 final: Communication from the Commission to the Council «Towards a New Asia Strategy» (Brussels, July 13, 1994). — P. 1.

¹⁷ Ibidum.

¹⁸ Ibidum.

¹⁹ COM (2006) 631 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «EU — China: Closer Partners, Growing Responsibilities» (Brussels, October 24, 2006). — P. 3.

²⁰ COM (1995) 279 final: Communication of the Commission «A Long Term Policy for China-Europe Relations» (Brussels, July 15, 1995). — P. 3.

²¹ Ibid. — P. 23.

²² Foot, R. Rights Beyond Borders. The Global Community and the Struggle Over Human Rights in China, Oxford, 2000; Vohra, R. China: The Search for Social Justice and Democracy, Harmonsorth, 1990.

В 1994 году Брюссель и Пекин обменялись официальными письмами, в которых была достигнута договоренность об установлении «нового» политического диалога. Структура политического диалога на первом этапе включала встречи экспертов, политических директоров, глав представительств и министров иностранных дел, министерской «тройки» ЕС и министра иностранных дел КНР. В повестку политического диалога вошли наиболее остро стоявшие в 1990-е годы проблемы нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, разоружения, экспорта обычных вооружений, урегулирования региональных и внутренних конфликтов, создания механизмов безопасности в Азии. Расширение числа региональных и внутренних конфликтов, а также необходимость укрепления безопасности в Азии и развития связей между Европой и Азией способствовали появлению формата встреч региональных директоров. Политический диалог способствовал нормализации двусторонних отношений, укреплению взаимопонимания и взаимного доверия между Брюсселем и Пекином.

Евросоюз является одним из основных потребителей энергетических ресурсов. По оценкам специалистов, его доля в мировом потреблении энергетических ресурсов в 2004 году составила 18%, в то время как доля в мировом производстве — только 9%²³. Ожидается, что к 2020 году за счет импорта ЕС будет удовлетворять до 65% своих потребностей в энергоносителях²⁴. В то же время Китай к середине 1990-х годов вышел на второе место после США по объемам потребления энергетических ресурсов²⁵. В это же период стал увеличиваться импорт энергоносителей. Ожидается, что зависимость Китая от импорта энергетических ресурсов будет только возрастать. Например, специалистами прогнозируется, что к 2020 году 60–70% потребляемой нефти будет импортироваться²⁶. Учитывая ограниченность разведанных запасов энергетических ресурсов на планете, неизбежно столкновение европейских и китайских интересов в вопросах добычи и транспортировки энергоносителей.

Понимание этого привело к созданию в 1994 году Рабочей группы по энергетике, в рамках которых стороны обсуждают проблемы энергетической политики и стратегии развития топливно-энергетического комплекса, развития рынков энергетических ресурсов и обеспечение безопасности маршрутов транспортировки энергоносителей. Разработаны и реализуются совместные программы и проекты в таких областях, как: возобновляемые источники энергии, энергетическая эффективность, энергосбережение. Дискуссии сопровождаются регулярными Конференциями в области энергетического сотрудничества. В 2005 году ЕС и Китай заключили Меморандум о взаимопонимании по транспортной и энергетической стратегиям, а спустя год запустили соответствующий диалоговый механизм.

Одной из наиболее «чувствительных» проблем во взаимоотношениях между Евросоюзом и Китаем продолжала оставаться проблема прав человека. Периодические

²³ Жизнин С. 3. Элосы нэнъюань вайцзяо (Энергетическая дипломатия России), Пекин, 2006, С. 271.

²⁴ См. там же.

²⁵ COM (1995) 279 final: Communication of the Commission «A Long Term Policy for China-Europe Relations» (Brussels, July 15, 1995). — P. 4.

²⁶ Жизнин С. 3. Элосы нэнъюань вайцзяо (Энергетическая дипломатия России), Пекин, 2006, С. 318.

осложнения отношений в 1990-е годы, вызванные поддержкой некоторыми странами Западной Европы проектов резолюций, содержащих обвинения в адрес Пекина, а также открытая критика китайских властей, например, в связи с действиями правоохранительных органов в Синьцзян-Уйгурском автономном районе, в отношении так называемых «диссидентов» и кампанией против «надомных» церквей, показали бесперспективность решения проблемы путем давления одной стороны на другую. Понимание этого привело к тому, что в 1996 году ЕС и КНР запустили механизм Диалога по правам человека. Диалог сыграл и продолжает играть позитивную роль в сближении позиций сторон по проблеме прав человека. Так, в 1997 году КНР подписала, а в 2001 году ратифицировала Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. В 1998 году Китаем был подписан Международный пакт о гражданских и политических правах. Во второй половине 2008 года во Франции должен состояться 26-й раунд Диалога по правам человека.

В 1997 году руководство КНР провело серию встреч с руководителями России, США и Японии, что было расценено европейцами как стремление Китая играть более значимую роль в международных делах, а также как факт официального признания этого стремления со стороны других ведущих акторов международных отношений. В политическом документе Европейской комиссии за 1998 год в этой связи было сказано: «Желание Китая играть более значимую роль на мировой сцене, было продемонстрировано недавно беспрецедентной серией двусторонних саммитов с Японией, Россией и США, которые предоставили каждому из этих ключевых партнеров публично продемонстрировать свою заинтересованность в развитии отношений с Китаем»²⁷. Кроме того, в этот же период Россия и Китая приняли Совместную декларацию о многополярном мире и формировании нового международного порядка и запустили механизм регулярных встреч глав правительств²⁸. В этой связи европейская сторона также выступила с инициативой проведения ежегодных встреч на уровне премьеров. Первый саммит ЕС — Китай состоялся в 1998 году в Лондоне. Очередной, уже одиннадцатый по счету саммит пройдет 1 декабря 2008 года в Леоне.

В 1999 году Европейский союз и Китайская Народная Республика подписали Соглашение о научном и технологическом сотрудничестве. Соглашение позволило создать механизм Диалога по науке и технологиям. Целью сотрудничества стало проведение совместных исследований и поиск совместных ответов на глобальные вызовы, такие как: безопасность продуктов питания, безопасность окружающей среды, управление природными ресурсами, контроль за инфекционными заболеваниями, знания о цифровом разрыве, что способствует повышению конкурентоспособности и экономического роста обеих сторон. В 2003 году была запущена специальная программа, призванная помочь Китаю в проведении исследований атипичной пневмо-

²⁷ COM (1998) 181 final: Communication from the Commission «Building a Comprehensive Partnership with China» (Brussels, March 25, 1998). — P. 4.

²⁸ Российско-китайская совместная декларация о многополярном мире и формировании нового международного порядка // Сборник российско-китайских договоров, 1949–1999 гг., М., 1999, С. 47–48, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о создании и организационных основах механизма регулярных встреч глав правительств России и Китая // Сборник российско-китайских договоров, 1949–1999 гг., М., 1999, С. 63–65.

нии. Водород и нанотехнологии представляют новые области взаимного интереса. В 2007 году ЕС и Китай провели Год науки и технологий. В настоящее время стороны работают над обновлением Соглашения о научном и технологическом сотрудничестве, срок которого истекает в следующем году.

Страны-члены Европейского союза продолжают оставаться объектом миграции населения из других частей планеты. Проблема миграции усугубляется таким явлением как нелегальная миграция. Одной из стран, откуда продолжает идти поток нелегальных мигрантов в Европу, остается Китай, что связано с растущей безработицей в стране. Проблема нелегальной миграции была обозначена Еврокомиссией еще в 1995 году. В 1998 году перед ней была поставлена задача налаживания с китайской стороной переговорного процесса по этой проблеме. Однако консультации по проблеме нелегальных мигрантов удалось начать только в 2000 году, после того как произошла «дуврская трагедия», в результате которой погибло 58 граждан КНР. Позднее проблематика консультаций охватила еще и проблему работоторговли²⁹. В настоящее время одним из основных обсуждаемых вопросов является заключение Соглашения о выдворении, поскольку депортация нелегальных мигрантов пока осуществляется на основе двусторонних соглашений между отдельными странами-членами Евросоюза и КНР.

Развитие экономики Китая способствовало активизации его внешней политики. С одной стороны это было обусловлено появившимися возможностями, с другой стороны — потребностями в обеспечении условий для дальнейшего экономического развития страны. Это проявилось в конструктивной роли КНР в урегулировании ядерной Корейской проблемы, в расширении контактов с Африканским союзом и странами Африки, активной позиции в Совете безопасности и других институтах ООН. Как отметил в 2005 году директор Департамента внешних связей Европейской комиссии Э. Ландабуру, «Китай играет все более активную роль на международной арене ... подъем Китая представляет как возможности, так и вызовы для Европы»³⁰. Несколько месяцев позднее комиссар ЕС по внешней политике Б. Ферреро-Вальднер заявила: «Китай и ЕС являются глобальными игроками ... Как глобальные игроки, Китай и ЕС очевидно заинтересованы в содержании мировой политики в XXI веке»³¹. Возникла необходимость в дополнительных диалоговых механизмах, в рамках которых можно было бы обсуждать проблему меняющейся архитектуры мира, а также согласовывать действия по тем или иным вопросам. В 2005 году в Лондоне состоялся первый раунд Стратегического диалога. В повестку встречи вошли вопросы становления многополярной системы международных отношений, обеспечения устойчивого развития каждой из сторон, реформа ООН и другие вопросы. Во время девятого Саммита ЕС — Китай, который прошел в 2006 году в Хельсинки, стороны достигли договоренности о создании диалогового механизма по миру, стабильности

²⁹ COM (2001) 265 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a More Effective EU Policy» (Brussels, May 15, 2001). — P. 8.

³⁰ Landaburu, E. China's Rise and the Impact on the World Economy: Keynote Speech at the Bibliotheque Solvay (Brussels, April 19, 2005). — P. 3.

³¹ Ferrero-Waldner, B. The EU, China and the Quest for a Multilateral World: Speech (Brussels, July 4, 2005). — P. 1, 2.

и устойчивому развитию в Африке³². В рамках Диалога по Африке стороны приступили к обмену информацией о предпринимаемых шагах в области реализации целей развития тысячелетия и содействия урегулированию конфликтов на африканском континенте.

В начале 1990-х годов профицит в торговле с Китаем сменился растущим дефицитом. Первые годы дефицит составлял 8–10 млрд ЭКЮ³³. Проблема дисбаланса в торговле с Китаем стала для Евросоюза одной из основных проблем на последующие годы. Для решения этой проблемы в 1991 году на заседании Совместного комитета было достигнута договоренность об организации встреч экспертов. Данный формат приобрел со временем характер регулярных консультаций, во время которых обсуждались не только отраслевые проблемы, такие как: ветеринария и фитосанитария, торговля металлами, шелком, обувью, алкогольными напитками, предоставление услуг в различных сферах, но и общие проблемы, к которым относились прозрачность хозяйственной деятельности предприятий, валютный контроль и другие проблемы.

В 1986 году Китай подал заявку на восстановление своего участия в Генеральном соглашении о тарифах и торговле. Пекину предстояло провести серию многосторонних и двусторонних переговоров, в том числе с Европейским экономическим сообществом. Однако регулярный характер двусторонние переговоры приобрели только после 1993 года, когда Совместный комитет принял решение о создании Рабочей группы по экономике и торговле. Учитывая сложный характер переговоров, в 1994 году Совместный комитет инициировал проведение регулярных встреч по таким вопросам, как: финансовые услуги, интеллектуальная собственность и сельское хозяйство, то есть по тем вопросам, где присоединение Китая к Всемирной торговой организации могло в наибольшей степени затронуть интересы Евросоюза.

Одной из основных тем, обсуждавшихся в рамках Рабочей группы по экономике и торговле, стало снижение Правительством КНР таможенных тарифов. Снижение тарифов, по замыслу европейской стороны, должно было способствовать росту европейского экспорта в Китай, что, в конечном счете, должно было привести к выравниванию торгового баланса. В 2000 году ЕС и КНР завершили двусторонние переговоры по присоединению Китая к ВТО и подписали соответствующее соглашение. В 2001 году Китайская Народная Республика стала членом Всемирной торговой организации. К 2005 году таможенные тарифы на промышленные товары в среднем были снижены на 8,8%³⁴.

Появились предпосылки для расширения двустороннего сотрудничества, которыми стороны не применили воспользоваться. К 2008 году сторонам удалось наладить работу уже 15 диалоговых механизмов, в том числе в форме рабочих групп по энергетике, проблемам окружающей среды, информационному обществу, пред-

³² Joint Statement of the 9th EU — China Summit (Helsinki, September 9, 2006). — P. 4.

³³ COM (1995) 279 final: Communication of the Commission «A Long Term Policy for China-Europe Relations» (Brussels, July 15, 1995). — P. 10.

³⁴ COM (2006) 631 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «EU — China: Closer Partners, Growing Responsibilities» (Brussels, October 24, 2006). — P. 8.

приятиям и промышленной политике и регулированию, торговой политике, трудоустройству и социальной политике, сельскому хозяйству, образованию и культуре, конкурентной политике, безопасности продукции и санитарным и фитосанитарным стандартам, правам на интеллектуальную собственность и географическим индикаторам, торговле текстильной продукцией, сотрудничеству в области космической науке и технологий, макроэкономике и регулированию финансовых рынков, региональной политике. В настоящее время действует 6 двусторонних соглашений, в том числе соглашения о научно-технологическом, таможенном сотрудничестве, совместном создании системы спутниковой навигации «Галилео», исследовании ядра, обеспечении благоприятных условий для морского судоходства, туристических обменах. Действующие механизмы позволяют сторонам согласовывать не только технические вопросы, но и вопросы политики, регулирующей те или иные сектора экономики.

Развитие торгово-экономического сотрудничества и сети отраслевых диалоговых механизмов вместе с расширением Евросоюза способствовали тому, что в 2004 году Европейский союз обогнал США и Японию и превратился в главного торгового партнера КНР, а годом ранее Китайская Народная Республика вышла на 2-е место после США в качестве торгового партнера ЕС. Общий объем двусторонней торговли в 2004 году составил 211,4 млрд дол. США. В последующие годы ЕС и КНР сохранили соответствующие позиции. В 2007 году объем двустороннего товарооборота достиг 288 млрд дол. США. В Совместном заявлении по итогам 10-го Саммита ЕС-Китай было отмечено, что «благодаря усилиям, предпринятым сторонами за последние 10 лет, Китай и ЕС становятся друг для друга наиболее важными экономическими и торговыми партнерами»³⁵.

Вместе с тем снижение китайской стороной таможенных тарифов в соответствии с Тарифным планом, согласованным в рамках многосторонних переговоров по присоединению Китая к ВТО, не привело к выравниванию торгового баланса. Наоборот, в 2005 году дефицит торговли ЕС с КНР превысил 100 млрд евро³⁶. Кроме того, на Китай приходилось чуть более 1% всех европейских инвестиций за рубежом, в то время как Европе удалось привлечь только 2% инвестиций из Китая³⁷. До конца нерешенной осталась проблема большего доступа европейских компаний на китайский рынок, в частности участие европейского бизнеса в тендерах на получение государственных заказов (КНР начала переговоры о присоединении к Соглашению о государственном заказе только в 2008 году). В то же время китайский бизнес на пути к европейскому рынку стал сталкиваться все с большим количеством разного рода преград, включая квотирование продукции и повышение таможенных пошлин, выборочное применение статуса рыночной экономики к отдельным предприятиям, антидемпинговые расследования в рамках ВТО. Для решения комплекса накопившихся проблем Брюссель и Пекин договорились о создании нового диалогового механизма — Экономическо-

³⁵ Joint Statement of the 10th EU — China Summit (Beijing, November 28, 2007). — P. 1.

³⁶ COM (2006) 632 final: Commission Working Document «A Policy Paper on EU — China Trade and Investment: Competition and Partnership» (Brussels, October 24, 2006). — P. 8.

³⁷ COM (2006) 632 final: Commission Working Document «A Policy Paper on EU — China Trade and Investment: Competition and Partnership» (Brussels, October 24, 2006). — P. 8.

го и торгового диалога между Европейской комиссией и Государственным советом КНР, — первый раунд которого состоялся в апреле 2008 года в Пекине³⁸.

Несмотря на то, что в большинстве случаев стоящие перед Европейским союзом и Китайской Народной Республикой проблемы сохранили свою актуальность, в целом они не привели к столкновению интересов сторон. Наоборот, Брюсселю и Пекину удавалось все эти годы избегать столкновения и поступательно развивать двусторонние отношения. Если в 1970–1990-е годы между сторонами развивалось в большей мере торговое партнерство, то в 2003 году ЕС и КНР объявили об установлении стратегического партнерства³⁹. Более того, последние несколько лет активно обсуждается развитие всестороннего стратегического партнерства, правовые рамки которого окончательно будут созданы после подписания в ближайшие годы Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Приведенные примеры равноуровневых диалоговых механизмов позволяют сделать вывод о том, что диалог, который в случае с Евросоюзом и Китаем приобретает характер межцивилизационного диалога, является, по всей видимости, основным инструментом гармонизации интересов в процессе непрерывной трансформации системы международных отношений.

³⁸ Joint Statement of the 10th EU — China Summit (Beijing, November 28, 2007). — P. 12.

³⁹ COM (2003) 533 final: Commission Policy Paper for Transmission to the Council and the European Parliament «A Maturing Partnership — Shared Interests and Challenges in EU — China Relations» (Brussels, October 10, 2003). — P. 6; China's EU Policy Paper (Beijing, October 13, 2003) // <http://www.fmprc.gov.cn>; Joint Statement of the 6th EU — China Summit (Beijing, October 30, 2003). — P. 2, 5.

Chinese — Iranian Cooperation

С. И. Мисакян

Iran is a member of the OPEC, and ranks amongst the world's top three holders of proven oil and natural gas reserves. Iran is OPEC's second-largest exporter after Saudi Arabia, and is the fourth-largest exporter of crude oil globally after Saudi Arabia, Russia, and Norway. Natural gas accounts for half of Iran's total domestic energy consumption, while the remaining half is predominately oil consumption. The continued exploration and production of the offshore South Pars natural gas field in the Persian Gulf is a key part of Iran's energy sector development plan.

China is the world's second-largest consumer of oil and must import about 50 percent of its oil to keep up with the demand. By now China has got acute shortage of energy resources. Hereafter the situation will be aggravated (now import of oil transcends 90 mln. tones, by 2020 — 200 mln. tones), therefore Beijing seeks to provide regular receipt of considerable volume of energy supply. Because China has limited capacity to increase domestic energy production, this percentage is expected to rise in the coming years. Iran is now China's third-largest supplier of oil, and many of China's on-going projects with Iran are oil-related.

The relationship, which has been nurtured by both countries for decades, is growing exponentially now, primarily out of China's insatiable energy needs and Iran's increasing hunger for consumer goods, as the economies of both countries continue to expand. The economic ties between two of Asia's oldest civilizations, which were both parts on the ancient Silk Road trade route, have vast political implications. After establishing of diplomatic relations between China and Iran, especially after foundation of the Islamic Republic of Iran, bilateral ties have been permanently developed. High-level bilateral ties day by day go better, permanently expanding trade and economic, energy and other fields of its co-operation. As a result nowadays Iran is an **important** trade partner of China in the Middle East. Chinese president Hu Jintao mentioned, that China and Iran are Asian developing countries, they both favour building fair sensible political and economic new world order, both countries have huge economic potential and complementarity. China highly values Chinese — Iranian relationships and seeks to develop it further in the new century on the basis of five foundations of peaceful coexistence according to principles and spirit of “Chinese — Iranian joint communiqué”.

Iran and China favour multipolar world order, that recognises several centers of power, tied by strategic partnership. China — Iran — India — Russia axis could become such a

framework of political, economic (military and technological) alliance of Asian countries. For this reason Tehran would like to get the higher coordination level of political positions and solutions with Beijing, admitting China as a major regional and world power capable of becoming one of the third world's leaders and secure thereby lots of Asian countries against American claims on many fields.

China has much interest in enlarging its presence in the Middle East. The Middle East is a region with significant geostrategic importance for the entire global political balance. China will play an increasing role on the global scene, and so it needs to strengthen its presence in regions that are fundamental for the general future of the global political balance. On this chessboard, China could have an important role in terms of economic, strategic and ideological influence. Beijing, consequently, is trying to reinforce its ties with those regional powers that represent an opportunity for strongly entering into the regional political balance.

Since the Middle East is the ideological center of the Islamic world, China has attempted to maintain good relations with the Arab world in order to get their support on the Uighur insurgency in Xinjiang Province and maintain amicable relations with the 55 million Muslims residing in China. While China's main efforts in preventing external actors from fueling the Uighur insurgency have focused on Central and South Asian states, countries in the Middle East, most notably Saudi Arabia and Iran, have also had an important role to play in quelling the insurgency, given their moral and material support. Most notably, Wahabbi Islam, which is an export from Saudi Arabia, has played a significant role in the rise of extremist, fundamentalist Islam in Pakistan, Afghanistan and the Central Asian republics on China's western borders.

The overall importance of the broader Middle East for China's geostrategy is growing. China is searching for new regional allies because it wants to pursue strategic aims such as gaining privileged access to crude oil reserves, finding new markets for its products and technology, and competing with the United States for supremacy in an area that is a fundamental part of the international system. Iran seems to be the best ally for such an approach; thus, the strategic relationship between the two countries has increased strongly during the past few years. Iran is the main target of such a strategy, because it is a major supplier of oil and gas and it could represent a fundamental source of energy for the development and modernization of China, which is more and more dependent on oil imports.

The expansion of comprehensive cooperation between Iran and China is in the two countries' national interests: for example, China's energy needs have climbed nearly 40 percent in the first months of 2004. Then, China's crude imports from Iran were up 11 percent in the first four months of the 2007 against the same period in 2006. Meanwhile, Iran — whose population has doubled since the 1979 revolution — is increasing by meeting those needs in exchange for access to China's growing low-cost manufacturing industry. A shift in Iran's sales to China also could serve other interests. China's state-owned refiners would avoid raiding edgy spot markets by securing more long-term contracts, and Iran would tighten economic ties with a key U.N. Security Council member.

The Chinese government attaches great importance to the expansion of ties with Iran. The Sino-Iranian economic relationship extends beyond the oil and gas spheres. Tehran is an ideal partner for Beijing, both for its natural resources and for its geopolitical influence. Iranian crude oil and gas reserves are largely untapped because the country has suffered the ostracism of Western countries, leaving a large part of its petroleum fields unexplored since Tehran does not have adequate technology to increase its refined oil-production. China proposes itself as

the country that can help Iran in the way of modernizing its petroleum industry and the wider Iranian economy with industrial technology, capital, engineering services and nuclear technology.

The National Iranian Gas Company (NIGC) is responsible for natural gas infrastructure, transportation, and distribution. Due to the poor investment climate, some foreign companies including British Petroleum (BP) and Chile's Sipetrol have chosen to divest in Iran's natural gas sector. Total, Eni, and Shell are the largest remaining foreign investors. In response, Iran has looked toward eastern firms, like state-owned China Petroleum & Chemical Corporation, or Sinopec, to take an increased role in Iranian natural gas upstream development. Under Iran's buy-back scheme, foreign firms hand over operations of fields to NIOC, and after development they receive payment from natural gas production to cover their investment. In 2004 the two countries signed a preliminary agreement worth potentially \$70 billion to \$100 billion. The deal was signed in Beijing by Iranian oil minister Bijan Zanganeh and Ma Kai, head of China's National Development and Reform Commission. The agreement will be carried out by Chinese oil company Sinopec. According to China's official Xinhua news agency, the two countries signed a memorandum of understanding committing Sinopec to buy 250 million tons of liquefied natural gas from Iran over 30 years. Iran will also export 150 000 barrels of crude per day to China after Sinopec has developed the Yadavaran field. Under the terms, China will purchase Iranian oil and gas and help develop the Yadavaran oil field, near the Iraqi border. That same year, a Chinese state-run company, Zhuhai Zhenrong Corporation, signed a 25-year contract to import 110 million metric tons of Liquefied Natural Gas (LNG) from Iran. The burgeoning relationship is reflected in two huge new oil and gas deals between the two countries that will deepen the relationship for at least the next 25 years. In the long term, Beijing also hopes to secure a pipeline project in Iran taking oil 386 kilometers to the Caspian Sea where it could link with another planned pipeline from Kazakhstan to China.

According to International Energy Agency's Monthly Oil Data Service and Global Trade Atlas, Iran's net crude and product exports in 2006 averaged 2,5 million bbl/d, primarily to Japan, China, India, South Korea, Italy, and other Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) nations, making it the fourth-largest exporter of crude oil in the world. In 2006, Iran's oil export revenues amounted to \$54 billion. And China is the second biggest buyer of Iranian crude oil in 2006, bought 335 000 bbl/d⁴⁰.

In December 2007, Sinopec signed a \$2 billion dollar agreement with Iran's Ministry of Petroleum, under which the former will help finance the development of the Yadavaran oilfield in southwestern Iran⁴¹. The Sinopec project will be carried out in two phases. The first phase will last about four years and should see the production of about 85 000 barrels of oil per day; the second phase will last an additional three years and should produce 100 000 barrels per day. The U. S. government has expressed disappointment with the deal⁴². One U. S. official stated that Washington views any investment in Iran, particularly in oil and natural gas-related deals, as undercutting international efforts to pressure Tehran to stop its uranium enrichment activities. US officials are also concerned that some Chinese firms

⁴⁰ IEA Monthly Oil Data Service, March 2007; Global Trade Atlas.

⁴¹ «China's Sinopec, Iran Ink Oilfield Deal,» Xinhua News Agency, December 10, 2007.

⁴² Daniel Dombey, «U. S. Hits at Chinese Oil Deal with Iran,» Financial Times, December 20, 2007, http://www.ft.com/cms/s/0/9b1abb3e-af22-11dc-880f-0000779fd2ac,dwp_uuid=9c33700c-4c86-11da-89df-0000779e2340.html

may be supplying missile technology and dual-use chemical weapons-related production equipment. In the past, Washington has applied sanctions against 13 foreign companies which have sold dual-use equipment or technology to Iran, including offshoots of NORINCO.

Relations in the economic sphere have also continued to blossom as bilateral trade reached US\$9.5bn in 2005, fueled by growing Chinese investment in Iran's infrastructure. Iran has also been drawn into China's sphere of influence by its observer status at the Shanghai Cooperation Organization, the organization that is largely a Sino-Russian instrument for containing the U.S. presence in Central Asia. Additionally, Central Asia represents an important concern for Iran in its security calculations; thus, Tehran prefers the stronger role of China and Russia in the region rather than the United States. That strengthened Chinese — Iranian relationships even more.

Given the ongoing frictions between Iran and the West, Sino-Iranian relations are also a source of potential friction for Sino-U.S. relations. For example, while China has voiced its commitment to the non-proliferation regime, Chinese companies have been the subject of numerous sanctions for the transfer of ballistic missile technologies to Iran. Since the mid-1980s, China has sold Iran anti-ship cruise missiles such as the Silkworm (HY-2), the C-801, and the C-802.

But Beijing is not only interested in the exploitation of Iran's oil reserves. China, for example, wants to deepen the presence of its firms in the Iranian market, which could be a good outlet for Chinese exports. While many European companies and banks have begun to cut back their dealings with Iran, Chinese companies are surging ahead. A branch of China North Industries Group, or conglomerate Norinco, China's huge state-owned defense-industrial manufacturer, which is a major supplier of mechanical and electronic goods to Iran, just signed a deal valued at nearly \$590 million to supply subway trains for Tehran's metro system. Meetings between senior directors and middle managers of firms such as the shipbuilding firm Dalian, the China Petroleum Engineering and Construction Corporation (CPECC) and the Great Wall Drilling Company (GWDC) are today the norm rather than the exception.

The penetration of the Iranian market by Chinese shipbuilding firms is part of their broader efforts to compete internationally. Iran, which is seeking to expand its fleet of tankers and cargo vessels, appears to regard Chinese firms not just as welcome partners but seems inclined to privilege them over their competitors in recognition of the fact that China is likely to become a major LNG customer. The National Iranian Oil Tanker Company (NITC) plans to order additional 35 vessels to be built by 2010, including 10 liquefied natural gas carriers, a more complex ship that costs almost twice as much as crude-oil tankers. NITC Planning Manager Abdol-Samad Taagol gave some indication of the role that Chinese companies might play in this effort when he remarked, "We'll give priority to Chinese shipyards if China is to become our biggest consumer of gas," though adding that Iran had made "no firm commitment yet."⁴³ In April 2006, the Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL) awarded an estimated \$180 million contract to Sino-Pacific Heavy Industries to build six 53 000 dwt carriers (with the option of building four more) at the latter's Dayang shipyard in Yangzhou.

In addition to cooperation in the energy and shipbuilding sectors, Chinese and Iranian enterprises are working together in metallurgy, manufacturing, and transportation. CITIC was awarded a \$935 million engineering, procurement, and construction (EPC) contract

⁴³ Iran Focus, May 9, 2005, <http://www.iranfocus.com/modules/news/article.php?storyid=2042>

for the South Aluminum Corporation (Salco) aluminum smelter at Bandar Abbas⁴⁴. China's Metallurgical Construction Company (MCC), along with its local partner Greco, recently tendered a bid for a \$300 million contract to build the new Arfa steel plant at Ardakan near Yazd. In partnership with the Khodro Group, Chery Automobile Company, Ltd. Opened its first overseas production plant in China in February 2003. This plant manufactures 30 000 Chery cars annually⁴⁵.

Contact and cooperation in business and government has permeated from the national to the regional and local levels. There are estimated 250 Chinese companies engaged in various projects or else selling low-cost consumer products in Iran. The development of a strong economy is fundamental for China's external projection of power. Economic concerns, however, are only part of China's strategy toward Iran.

Bolstering the progressive development of ties between China and Iran have been strides in language training, foreign language radio broadcasting, and study and research groups. Tourism, too, is on the rise. Iran is on the Chinese government's "golden list" of countries approved as tourist destinations. In 2005, Iranian Ambassador to China Fereidoun Verdi-Nejad announced that the embassy in Beijing and consulate in Shanghai would provide more convenient visa procedure services for Chinese citizens; and that the five airports in Iran would begin to issue one-week stay visas for tourists, without the latter needing to apply beforehand⁴⁶.

Moreover, China wants to reinforce its relations with Iran and to deepen its presence in Central Asia with the goal of reaching Caspian energy; tapping Caspian energy would help China lessen its dependence on maritime oil imports coming from the Arab countries of the Persian Gulf, thus better securing the uninterrupted flow of oil. Experts also say China needs Iranian gas and oil for its economic growth — and while this has made it skittish about imposing tough sanctions, it also makes China eager to avert a war in the Persian Gulf that would disrupt energy supplies.

As a conclusion, China needs new allies and privileged access to the oil reserves in the Middle East. Iran appears to be the best target for such an approach. The importance of energy reserves for China rests on the country's desire to develop its economy, which is the foundation of its attempts to play a stronger role in the international system. Also, Tehran's position in the Middle East is stronger than before; thus, it can help Beijing in the fight against unrivaled U. S. influence.

As for Iran, it needs a powerful ally to help it develop its economy, especially its oil industry. Moreover, it wants to improve its diplomatic and military status in the Middle East. Its nuclear program is a clear example of this. Iran needs civil and military technology and Beijing could be a good partner in these fields.

Finally, both countries are struggling against the supremacy of the United States in the world system even though, publicly, Tehran is more aggressive toward this end than Beijing. The improving relationship between Iran and China does not mean that their long term interests are the same, but it does mean that, in the medium term, the two states share common aims in the economic and geopolitical spheres.

⁴⁴ Middle East Economic Digest, April 7, 2006.

⁴⁵ Antoaneta Bezlova, «China — Iran Tango Threatens U. S. Leverage,» Asia Times, November 30, 2004.

⁴⁶ Xinhua, in FBIS-CHI, August 7, 2005.

Ливанский трек в Ближневосточном урегулировании

Е. М. Савичева

Небольшое арабское государство — Ливан на протяжении вот уже почти трех с половиной десятилетий (с редкими перерывами) живет в обстановке глубокого внутреннего раскола, который самым пагубным образом отражается на различных сторонах жизни не только местного общества, но, пожалуй, и всего ближневосточного региона. Притом в течение примерно половины этого срока в стране полыхала гражданская война.

Перманентно обостряющийся ливанский кризис, чьи масштабы давно перешагнули узкие государственные рамки, несет ряд специфических черт, в их числе — структурная многоплановость, вовлеченность в события различных по политической и социальной ориентации сил как сугубо ливанских, так и действующих на региональном и международном уровнях. На ливанской почве издавна произрастали, переплетались и неизбежно при этом сталкивались интересы таких, казалось бы, несовместимых сторон, как Сирия и Израиль, Ирак и Иран, США и Франция, ООП и нефтяные арабские монархии. Не случайно многие российские исследователи-арабисты обращают внимание на то, что внутренняя нестабильность и повышенная подверженность влиянию извне делают Ливан наиболее слабым звеном в цепи государств арабского Машрика⁴⁷, а «внутриливанская политическая арена превращена в виртуальное поле битвы различных региональных «центров силы» и ведущих мировых держав»⁴⁸. Таким образом, внешние аспекты напряженности накладываются на внутренние ее корни и придают ситуации в стране, которую следует рассматривать не иначе, как в контексте положения на Ближнем Востоке в целом, крайнюю запутанность и драматизм.

История Ливана на протяжении почти всего периода существования его как независимого государства неразрывно связана с арабо-израильским конфликтом. Для него данный региональный конфликт приобрел свое, национальное измерение, и во многом предопределил развитие внутривнутриполитической ситуации. Как никакая другая страна

⁴⁷ Рассадин П. А. О последствиях гибели Р. Харири. — <http://www.iimes.ru> (сайт Института изучения Ближнего Востока).

⁴⁸ Ахмедов В. Борьба за Ливан. — <http://www.iimes.ru>

арабского мира, Ливан оказался разделенным по линии «за» и «против» присутствия палестинцев на его территории. Кроме того, арабо-израильское противоборство со всеми конфликтами-сателлитами не оставило равнодушной практически ни одну из ливанских общин. Провозглашение Государства Израиль спровоцировало в стане одно из первых размежеваний ливанских политических сил. Если местные проарабские националисты выступили с резким осуждением этого события, то христианские политики, в значительной степени ориентированные на страны Запада, отнеслись к нему гораздо более нейтрально. Однако на международной арене официальная позиция Ливана была однозначно пропалестинской.

Для Ливана, получившего незадолго до этого независимость и закрепившего свой суверенитет в результате упорной борьбы за вывод иностранных войск, такой прецедент у самых границ казался чрезвычайно тревожным. Он означал, что судьба любого государства региона может решаться внешними силами без учета интересов его жителей, что для конфессионально неоднородного Ливана добавляло немало опасений за свое будущее.

Нехватка людских и иных ресурсов, ориентация на западные государства, внутренние противоречия между проарабскими и антиарабски настроенными блоками — все это не позволяло Бейруту внести какой бы то ни было вклад в антиизраильское противостояние. Но слабость и разобщенность Ливана, по мнению ряда политиков, в какие-то моменты могли даже сыграть ему на руку. Как отмечал один из бывших ливанских министров Ж. Салем, Бейрут мог откровенно заявить, что морально поддерживает своих арабских соседей в палестинском вопросе, но принимать активное участие в противостоянии не может⁴⁹. Более того, некоторые правохристианские деятели, полагавшие, что Бейруту следует дистанцироваться от арабо-израильского конфликта, даже пропагандировали тезис, что «сила Ливана — в его слабости»⁵⁰.

Заклучив в марте 1949 г. соглашение о прекращении огня с Израилем, Ливан стал единственным арабским государством, которое фактически заняло нейтральную позицию в отношении еврейского государства. Для последнего же Ливан не представлял фактически никакой военной угрозы, поэтому сосуществование Ливана и Израйла после первой арабо-израильской войны было относительно мирным — и это при том, что на дипломатическом уровне Бейрут всегда придерживался общеарабской позиции на противодействие политике Израйла на палестинских территориях.

Вместе с тем, региональный конфликт вокруг Палестины породил для Ливана другую серьезную проблему: сюда после войны хлынул поток палестинских беженцев. Из мест постоянного проживания бежали тогда около 750 тыс. палестинцев, из них в Ливан прибыли примерно 300 тыс. человек, которых ливанская социальная система просто не могла переварить. И на протяжении практически всей второй половины XX столетия ливанская дипломатия пыталась стимулировать активность международных институтов, призванных решить проблему палестинских беженцев. В связи с торможением процесса ближневосточного урегулирования с 50-х гг. Ливан

⁴⁹ Запись беседы посланника СССР в Ливане и в Сирии Д. С. Солода с бывшим министром правительства Ливана Ж. Салемом. 24.01.1949.// www.idf.ru.

⁵⁰ Хрейзат Мохаммад Ахмад. Ливано-израильские отношения в период с 1980-х до начала 1990-х годов (1982–1994). Автореферат. М., 1998, с. 8.

регулярно направлял в специализированные органы ООН уведомления о бедственном положении беженцев на его территории.

В Ливане было создано 16 лагерей для беженцев (к настоящему времени их осталось 12). После образования этих лагерей палестинские беженцы здесь фактически лишались многих прав. Отличная от других арабских государств политика в отношении палестинцев, главным образом, определялась конфессиональным размежеванием ливанского общества. Правительство и, в первую очередь, представители христианских общин, были обеспокоены угрозой изменения конфессионального баланса в случае предоставления палестинским беженцам определенных прав и свобод. В подавляющем большинстве беженцы были мусульманами-суннитами, и предоставление им гражданства могло внести кардинальные изменения в межконфессиональный баланс.

До середины 1960-х гг. в положении с палестинскими беженцами фактически сохранялся статус-кво: Ливан не предпринимал специальных усилий с целью нажима на Израиль, так как, с одной стороны, рассчитывал на помощь США, а с другой — опасался раскачивания тревожной для него самой ситуации. Попытки же обратить внимание других арабских государств на возможные опасные последствия воздействия палестинского фактора на внутриливанскую жизнь также не имели успеха.

Одной из приоритетных задач внешней политики Ливана становится продвижение скорейшего урегулирования ближневосточного конфликта на основе соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которые предусматривали создание палестинского государства и возвращение беженцев. Однако расклад сил в регионе был таков, что возвращаться беженцам было фактически некуда. Тем не менее, в тот период в отношениях Ливана с Израилем отсутствовала та конфронтация, каковая имела место между Тель-Авивом и рядом других арабских государств. Существовало нечто общее во внешнеполитическом курсе и Ливана, и Израиля, а именно — обе эти ближневосточные страны ориентировались на поддержку западных государств. Для Ливана США были необходимым противовесом возможным враждебным устремлениям Израиля. В итоге жесткая позиция Г. А. Насера по вопросу Суэца, не менее острые заявления СССР в адрес антиегипетской «тройственной агрессии», расступающая роль ливанских левых внутри страны, нерешенность палестинского вопроса подтолкнули ливанских лидеров — завязтых прозападников К. Шамуна и Ш. Малика под эгиду «доктрины Эйзенхауэра».

Такое развитие событий было по-своему выгодно Израилю, сосед которого теперь оказывался с ним в одном проамериканском лагере. Разворот Бейрута в сторону США резко обострил его отношения с Сирией, которая традиционно поддерживала тесные связи с Ливаном и была заинтересована в сохранении существующего баланса сил в стране и ее единства.

Последствия «шестидневной войны» 1967 г., в которой Ливан непосредственно не участвовал, коснулись, тем не менее, и его. В Ливан хлынул новый поток палестинских беженцев. В ходе очередного вооруженного конфликта на Ближнем Востоке израильские войска оккупировали Восточный Иерусалим, что вызвало волну возмущения в арабском мире в целом и в ливанском обществе, в частности, подхлестнув здесь левые настроения.

Вооружение палестинцев, их поддержка левыми патриотическими силами, а также продолжающееся давление со стороны Египта и Сирии заставили правительство

Ливана пойти в 1968 г. на подписание Каирского соглашения. Закрепленные в соглашениях пункты о полном подчинении палестинских вооруженных формирований ливанскому правительству на деле оказались невыполнимыми. Ситуация усугубилась в 1970 г. в связи с новым палестинским притоком в Ливан из Иордании (после событий «черного сентября»). В создавшейся обстановке всевозможные ливанские группировки стали активно вооружаться, а ситуация в стране — стремительно накаляться.

Между тем, в начале 1970-х гг. раскол ливанского общества по линии «за» и «против» палестинцев углублялся. Ливанские левые силы поддерживали право ООП на существование на территории Ливана и на ведение вооруженной борьбы. Правохристианские блоки однозначно выступали против присутствия палестинцев на ливанской земле. Президент С. Франжье пытался сбить градус напряженности, направив армию на сдерживание палестинских отрядов. Однако остановить «разговор», который с помощью оружия повели милиции двух противоборствующих ливанских блоков, уже было невозможно — механизм конфликта был запущен. В 1975 г. Ливане началась гражданская война,

В это время Ливан превращается фактически в основную арену ближневосточного конфликта. Противостояние внутриливанских общин усугублялось стремлением внеливанских враждующих сторон — Израиля и Сирии взять ситуацию в Ливане под собственный контроль. Внешний фактор будет задействован и использован различными ливанскими силами в ходе всей войны, да и после нее.

В последующие годы стало очевидно, что нормализация ливано-израильских отношений лежит не только в плоскости двусторонних связей, но и многосторонних контактов. Однако такой путь завел участников кризиса в тупик: Ливан на тот момент ориентировался на тесный союз с Сирией, и примирение сторон обуславливалось необходимостью трехстороннего урегулирования конфликта (тезис «неразрывности сирийского и ливанского треков»).

Согласившись на участие в Мадридской конференции по Ближнему Востоку (1991 г.), Бейрут, тем не менее, оговаривал, что присутствие там его делегации не должно рассматриваться как подтверждение уязки разрешения конфликта на юге Ливана с урегулированием ближневосточного кризиса в целом. Переговоры в Мадриде велись по трекам — израильско-палестинскому, израильско-ливанскому и израильско-сирийскому. Однако вскоре ливанская и сирийская делегации выступили с совместной позицией в продвижении переговоров на своих направлениях. Ливан, главным вопросом для которого был вывод израильских войск с юга страны, оказался ограничен в маневрах при ведении переговоров, так как был связан с сирийским треком, «головной болью» которого была проблема Голанских высот.

Со своей стороны, Израиль был настроен на разрыв ливано-сирийской связи и предлагал Ливану перемирие на следующих условиях: взятие ливанской армией полного контроля над территорией к северу от буферной зоны, обеспечение безопасности буферной зоны и территории Израиля в течение полугода, после чего в течение трех месяцев Тель-Авив будет готов к подписанию мирного соглашения с Ливаном; роспуск всех незаконных вооруженных формирований в Ливане; предоставление гарантий безопасности населению и армии С. Хаддада на юге страны и включение этих территорий в социально-политическую жизнь Ливана.

Взаимно несочетаемые требования сирийской, ливанской и израильской сторон заведомо обрекли переговорный процесс на кризис. Все попытки американской и израильской делегаций демонтировать ливано-сирийский тандем закончились провалом, а на ливано-израильском направлении начался новый этап ожесточенного противостояния по линии Тель-Авив — «Хизбалла».

Пребывание израильской армии на юге Ливана, где она регулярно несла потери, не могло не сказаться и на внутривнутриполитической ситуации в израильском обществе. Ливанская проблема стала первоочередным пунктом в антиправительственных кампаниях. Оппозиционные политики Израиля поднимали вопрос о целесообразности борьбы на двух фронтах — палестинском и ливанском.

К концу 1990-х гг. стало очевидно, что для выхода из тупика нужен первый встречный шаг одной из сторон конфликта. Но проблема состояла в том, что, во-первых, никто этого шага делать не хотел, а, во-вторых, кризис требовал урегулирования не в двустороннем формате, а по линии Ливан — Израиль — Сирия — «Хизбалла». Официальный Бейрут призывал к безоговорочному уходу израильтян с территории Ливана, заявляя, что в таком случае у «Хизбаллы» не останется мотивации для атак против Израиля. Боевое крыло «Хизбаллы» давать какие-либо гарантии безопасности отказывалось. Израиль, со своей стороны, обвинял Сирию в поддержке шиитского сопротивления на юге Ливана и считал необходимым вывод ее контингента из страны. Уход израильских войск с юга Ливана в 2000 г., однако, не приблизил урегулирование проблемы.

Вместе с тем, Ливан не оставлял попыток участия в продвижении арабо-израильского мирного процесса. В марте 2002 г. в Бейруте состоялся саммит ЛАГ, который был призван не только дать толчок инициативе саудовского принца Абдаллы, но и продемонстрировать возможности ливанской дипломатии. Саудовский план включал нормализацию отношений между арабскими государствами и Израилем на основе: полного вывода израильских войск с оккупированных в 1967 г. арабских территорий, выполнения резолюций № 242 и 338 СБ ООН, создания палестинского государства со столицей в Восточном Иерусалиме, справедливого решения вопроса о палестинских беженцах в соответствии с пунктом 11 резолюции 194 ГА ООН. По замыслу саудовской стороны, проблема возвращения оккупированных территорий, а также палестинских беженцев должна была обсуждаться впоследствии на двустороннем уровне — между израильтянами и палестинцами, ливанцами и сирийцами.

Главной проблемой при обсуждении заключительной декларации саммита была позиция Ливана по вопросу палестинских беженцев, которую поддерживала и Сирия. Бейрут настаивал на таком разрешении конфликта, при котором исключалась возможность постоянного поселения беженцев на территории принявших их стран. Внутри Ливана высказывания по этому вопросу были более резкими. Так, общее мнение маронитской общины выражал кардинал Н. Сфейр, по утверждению которого, «Ливан 25 лет страдал от палестинского присутствия», а ассимиляция палестинских беженцев может привести ливанское общество к самым плачевным последствиям⁵¹. Дебаты по этому пункту на бейрутском саммите продолжались несколько часов и завершились компромиссом — в конечный текст документа было внесено положение о необходи-

⁵¹ «Аль-Хаят». — 13 марта 2000.

мости соблюдения резолюции 194, которая предусматривает возвращение беженцев в Израиль или получение ими компенсаций⁵². Можно утверждать, что официальному Бейруту не удалось кардинально сблизить позиции арабских государств по этому вопросу и выработать детальный план решения проблемы, который предусмотрел бы ответы на такие вопросы, как: куда в Израиле будут возвращаться палестинцы, если Тель-Авив не примет этого в принципе; кто будет выплачивать им компенсации; как будет проходить перемещение беженцев. Ответов на эти вопросы так и не было дано.

Главным «раздражающим» моментом в двусторонних отношениях Ливана с Израилем остается «Хизбалла», которая позиционирует себя в качестве основного борца с израильской оккупацией. Камнем преткновения остается так и не освобожденный Израилем небольшой сегмент — так называемые фермы Шебаа (территория площадью 10 кв. км между Ливаном и сирийскими Голанскими высотами). Ливан считает эту территорию (охватывающую 14 ферм на западном склоне горы Хермон, к югу от ливанской деревни Шебаа) своей. Сирия недавно отказалась от претензий на этот участок (в 2007 г. она предлагала передать «фермы Шебаа» под управление ООН). Израиль, однако, полагает, что район относится к Голанским высотам, то есть формально включается в сирийский трек и, следовательно, на него не распространяется действие резолюции 425.

Вместе с тем, «фермы Шебаа» имеют стратегическое значение еще по одной причине — этот район богат источниками, которые в условиях жесткой борьбы за водные ресурсы на Ближнем Востоке являются жизненно важными для всех сторон конфликта. С западной (место расположения ферм) и северной гряды, окружающей гору Хермон, находятся источники, образующие реку Хасбани. Эта водная артерия образует верховья Иордана, водой из которого пользуется Израиль. После вывода израильских войск с юга Ливана одним из острейших вопросов политики Тель-Авива стала борьба за беспрепятственный сброс воды Хасбани в бассейн реки Иордан. В свою очередь, ливанская сторона полагает, что ее суверенитет распространяется на всю реку, поэтому в 2002 г. Бейрут объявил о начале реализации гидропроекта на Хасбани и Ваззани для снабжения водой южных территорий страны. Израиль настаивал, что ему принадлежат 10% объема вод Ваззани, однако ливанская сторона не отказалась от строительства водозаборной станции. В ответ Израиль выразил свой протест, а А. Шарон назвал снижение поступления воды в Иордан возможным поводом для войны. Несмотря на посредничество США в решении ливано-израильского водного кризиса, тогдашний премьер Р. Харири отверг израильскую инициативу, которая предусматривала отказ Ливана от использования Ваззани для ирригационных целей и орошение земель только из более полноводной реки Литани. Поддержку Ливану тогда оказывала Сирия, и конфликт не расширился до новой войны.

В 1967 г., после захвата Голанских высот, Израиль получил контроль над верховьями реки Иордан и над ручьями, наполняющими Тивериадское озеро. В ходе оккупации юга Ливана Бейрут неоднократно обвинял Тель-Авив в краже воды из южноливанских источников. В представленном на встрече Экономической и социальной комиссии ООН для Западной Азии докладе экспертов говорилось, что Израиль откачивал воды реки Литани в объеме 150 млн кубометров, а также из Ваззани и Хасбани в объеме

⁵² Beirut Declaration on Saudi Peace Initiative March 28, 2002./ / www.mfa.gov.il.

65 млн кубометров⁵³. После отхода израильских войск ливанская сторона также заявляла об истощении источников на юге Ливана.

Мы уже не раз делали акцент на некоей двойственности и порою непоследовательности в действиях Бейрута в ближневосточном урегулировании в целом и, в частности, в двусторонних отношениях с Израилем, что является прямым следствием размежевания позиций основных ливанских сил по ключевым вопросам ближневосточного конфликта. Обращает на себя внимание сдержанная реакция Бейрута на постоянное военно-силовое давление Израиля. Вспомним вооруженные провокации израильтян, предпринятые на ливанской территории. В 1973 г. израильский спецназ при поддержке «Моссада» провел первую точечную операцию («Весна молодости») против сил ПДС в Бейруте. Руководил операцией подполковник Эхуд Барак (много позже ставший премьер-министром). В марте 1978 г. Израиль предпринимает очередную карательную акцию на территории Ливана. В ходе операции «Литани», преследовавшей целью изгнание палестинских отрядов из граничащих с Израилем районов Ливана, был оккупирован юг. Именно тогда в ответ на жалобу Ливана СБ ООН принимает резолюцию 425, призывающую к выводу израильских войск из южных районов. В июне 1982 г. израильская армия развернула новое ширококомасштабное наступление на Ливан — операция «Мир Галилее», стремясь достичь ликвидации ПДС и вывода сирийских войск из Ливана, а также оказать поддержку правохристианскому блоку и создать буферную зону на границе. Атакам подверглись не только позиции палестинцев, но и сирийских войск, и ливанских мусульман. Военные успехи израильтян были впечатляющими. Операция «Ответственность», прозванная в Ливане «семидневной войной», имела место в июле 1993 г. В ответ на обстрел поселений на севере Израиля подразделения ЦАХАЛа подвергли обстрелу населенные пункты на юге Ливана, а также нанесли серьезный урон инфраструктуре, разрушив дороги, электростанции и мосты.

Аналогичная тактика борьбы была опробована Израилем в ходе двухнедельного вторжения в 1996 г. Но и эта операция (под названием «Гроздь гнева»), предпринятая против «Хизбаллы», не смогла ликвидировать шиитское сопротивление на юге Ливана, а, скорее, наоборот — способствовала радикализации антиизраильских настроений в ливанском обществе. Конфликт был погашен при активном посредничестве США. В обмен на сдерживание ливанским правительством атак со своей территории Израиль согласился не наносить удары по мирному населению⁵⁴. Данное соглашение нельзя рассматривать как прорыв на израильско-ливанском направлении, поскольку фактически оно не имело силы — у ливанского правительства не было действенных рычагов давления на боевое крыло «Хизбаллы».

Вывод сирийских войск из Ливана, на котором так настаивал и Израиль, не привел к улучшению ливано-израильских отношений. 12 июля 2006 г. Израиль — в который уже раз — приступил к ширококомасштабной акции («Достойное возмездие») на территории соседней страны, формальной причиной начала которой послужило похищение двух израильских военнослужащих. Тель-Авив возложил ответственность за

⁵³ Хамзин К. З. Зерна нового конфликта на Ближнем Востоке всходят на воде.// www.iimes.ru.

⁵⁴ Text of Israel-Lebanon Cease-fire Understanding. April 26, 1996.// www.jewishvirtuallibrary.org.

похищение на «Хизбаллу». В большинстве случаев ливанская армия в вооруженных конфликтах с Израилем участия не принимала.

Дальнейшая нормализация отношений между Ливаном и Израилем будет, во многом, зависеть от настроенности Тель-Авива и «Хизбаллы» на сближение. Опыт июльской войны 2006 г. свидетельствует, что военное решение проблемы ведет в никуда. Вместе с тем, Ливан не может пойти на одностороннее заключение мирного соглашения с Израилем в отрыве от других треков ближневосточного мирного процесса, так как одним из первостепенных вопросов в ливано-израильском урегулировании неизбежно окажется проблема возвращения палестинских беженцев. А эту проблему, в любом случае, не решить иначе, чем в многостороннем формате. Между Ливаном и Израилем существует ряд ключевых проблем, решение которых потребует политической воли не только руководителей двух этих государств, но и других участников ближневосточного «театра».

Об авторах

Бацунова Светлана Игоревна — аспирант кафедры МВКО МГИМО (У) МИД России

Бокерия Светлана Александровна — Российский университет дружбы народов

Борзова Алла Юрьевна — Доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов

Булатов Александр Сергеевич — д.э.н., профессор, заведующий кафедрой мировой экономики МГИМО (У) МИД России

Коробков Андрей Владимирович — профессор политологии Университета штата Теннесси

Кузнецов Алексей Владимирович — к.э.н., заведующий сектором ИМЭМО РАН

Мардашев Артем Анатольевич — аспирант кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов

Мисакян Светлана Игоревна — с.н.с. Дипломатической Академии МИД России

Мукомель Владимир Изявич — д.с.н., заведующий сектором Института социологии РАН

Окунев Игорь Юрьевич — студент Санкт-Петербургского государственного университета, председатель правления Молодежного отделения Российской ассоциации политической науки

Савичева Елена Михайловна — к.и.н., доцент Российского университета дружбы народов

Сачко Галина Владимировна — к.филос.н., доцент кафедры политологии и регионоведения Челябинского государственного университета

Тарасов Илья Николаевич — к.п.н., доцент кафедры философии и политологии Саратовского государственного социально-экономического университета

Ткачев Василий Николаевич — к.э.н., доцент кафедры МВКО МГИМО (У) МИД России

Хмыз Ольга Васильевна — к.э.н., доцент кафедры МВКО МГИМО (У) МИД России

Черненко Елена Федоровна — к.э.н., доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов.