



INSTITUTE OF EUROPE
Russian Academy of Sciences

EUROPEAN ANALYTICS 2017



Nestor-Historia
Moscow • St. Petersburg
2017

Институт Европы
Российской академии наук

ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА 2017



Нестор-История
Москва • Санкт-Петербург
2017

УДК 327(4)(082)

ББК 63.3(4)64-6я43+66.4(4)я43

Е24

Отв. ред. сборника

К. Н. Гусев

Редакционная коллегия:

Ал. А. Громыко (председатель), А. И. Бажан, В. Б. Белов,
О. В. Буторина, К. Н. Гусев, О. Ю. Потёмкина, В. П. Фёдоров

Е24 Европейская аналитика 2017 = European analytics 2017 / Ин-т Европы Российской акад. наук; отв. ред. К. Н. Гусев. — М. ; СПб. : Нестор-История, 2017. — 176 с. — Парал. тит. л. англ.

ISBN 978-5-98163-093-7 (ИЕ РАН)

ISBN 978-5-4469-1225-4 («Нестор-История»)

В год своего 30-летия Институт Европы РАН начинает выпуск издания «Европейская аналитика». В него входят материалы, которые содержат экспертный взгляд специалистов ИЕ РАН на узловые проблемы современной европейской политики, безопасности, партийно-политических систем, место Старого Света в международной системе отношений, на крупные сдвиги в развитии ведущих стран и регионов Большой Европы. Отдельное внимание уделено аспектам российской экономики.

The Institute of Europe (Russian Academy of Sciences, IE RAS), which in 2017 turns 30, launches a new publication “European analytics”. It contains materials of IE RAS researches, dedicated to acute issues of contemporary European politics, security, party-political systems, the role of the Old Continent in international relations, to the long-term shifts in the development of Europe’s countries and regions. Particular attention is paid to different aspects of the Russian economy.

Дизайн обложки

А. К. Иванова

ISBN 978-5-4469-1225-4



© Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт Европы
Российской академии наук, 2017

© Издательство «Нестор-История», 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Ал. А. Громыко. Введение</i>	7
---	---

Глобальная политика

<i>В. П. Фёдоров. Актуальные уроки: против односторонних уступок</i>	15
<i>М. Г. Носов. Россия и Европа в контексте американских выборов</i>	25
<i>Д. А. Данилов. Неформальный саммит НАТО:</i> <i>перераспределение бремени и ответственности</i>	33
<i>А. А. Красилов. Папа Франциск и вызовы XXI века</i>	45
<i>С. Н. Гончаренко. Причерноморье в планах Пекина</i> <i>по воссозданию Великого Шёлкового пути</i>	57
<i>В. П. Журавель. Переход председательства в Арктическом совете от США</i> <i>к Финляндии</i>	64

Европейский союз

<i>О. Ю. Потёмкина. «Новое партнёрство» Комиссии ЕС — «амбициозный план»</i> <i>с неясными перспективами</i>	71
<i>Н. В. Говорова. Комплексная Арктическая политика ЕС</i>	80
<i>Д. Р. Полльева. Дилеммы «оборонной инициативы» ЕС</i>	88

Страны Европы

<i>В. Б. Белов (ред.). О некоторых аспектах деятельности верхних палат</i> <i>парламентов стран ЕС</i>	97
<i>Ю. И. Рубинский. Франция: смена парадигмы</i>	108
<i>Е. В. Ананьева, К. А. Годованюк. «У Британии нет вечных врагов»</i>	118
<i>В. Я. Швейцер, В. С. Грибовский. Австрия: президентский марафон 2016 года</i>	131
<i>В. Л. Верников. Старый лидер лучше новых двух</i>	138
<i>П. Е. Кандель. Балканы: «праздник непослушания»</i>	142

Российская экономика

<i>К. Н. Гусев. Об уязвимости российской экономики</i>	155
<i>В. П. Фёдоров, А. И. Бажан. Российская денежно-кредитная политика:</i> <i>необходима трансформация</i>	166

CONTENTS

<i>Al. Gromyko</i> . Introduction	7
---	---

Global Politics

<i>V. Fedorov</i> . Acute lessons: no one-sided concessions	15
<i>M. Nosov</i> . Russia and Europe in the context of US election	25
<i>D. Danilov</i> . Informal NATO Summit: redistribution of burden and responsibility	33
<i>A. Krasikov</i> . Pope Francis and challenges of XXI century	45
<i>S. Goncharenko</i> . Black Sea region and the plans of Beijing to restore Great Silk Road	57
<i>V. Zhuravel</i> . Arctic Council presidency: from USA to Finland	64

European Union

<i>O. Potemkina</i> . “New partnership” of the EU Commission — “ambitious plan” with unclear prospects.	71
<i>N. Govorova</i> . Complex Arctic policy of the EU	80
<i>J. Pollyeva</i> . Dilemmas of the EU’s Defence Initiative	88

European Countries

<i>V. Belov</i> (ed.). On aspects of upper chambers’ functions in the EU countries	97
<i>Y. Rubinskiy</i> . France: the change of paradigm	108
<i>E. Ananieva, K. Godovanyuk</i> . “Britain has no perpetual enemies”	118
<i>V. Schveytzer, V. Gribovskiy</i> . Austria: presidential marathon	131
<i>V. Vernikov</i> . Old leader is better than two new ones	138
<i>P. Kandel</i> . The Balkans: “Fest of Disobedience”	142

Russian Economy

<i>K. Gusev</i> . On vulnerability of the Russian economy	155
<i>V. Fedorov, A. Bazhan</i> . Russian monetary policy: transformation needed	166

ВВЕДЕНИЕ

Институт Европы в год своего 30-летия начинает выпуск издания «Европейская аналитика». Калейдоскоп событий в Старом Свете заставляет научное сообщество России вновь и вновь предпринимать усилия для объяснения происходящих здесь процессов, раскрытия их причин, выработки взвешенных интерпретаций. Прогноз дальнейшего хода истории становится всё более востребованным и одновременно более сложным.

Европа продолжает жить в условиях «ускользающего мира», в котором возрастает неопределённость, множатся угрозы, субъекты и объекты политики. Сегодня наш континент сильно отличается от того, как он выглядел большую часть прошлого столетия. Однако общих черт до сих пор немало. Это относится и к негативному опыту XX «короткого века». Расхождения в политической, экономической, социальной сферах не исчезли, а во многих случаях стали ещё очевиднее. Старый Свет страдает от внутренних противоречий и с большими трудностями приспосабливается к внешним вызовам. Со времени окончания холодной войны Россия сталкивается с беспрецедентным количеством рисков, необходимостью безотлагательно реагировать на события, которые имеют долговременные последствия для будущего страны. Это относится к проблемам и глобального, и регионального, и национального уровня.

В представленной книге ставятся вопросы, как с точки зрения национальных интересов России на международной арене должна обеспечиваться политика сдержек и противовесов, как соблюсти баланс интересов мировых центров силы и влияния. Этот баланс часто нарушается по разным причинам. Постоянно дают о себе знать амбиции

различных государств, старых и восходящих лидеров, попытки получить для себя выгоды в той или иной сфере.

Как всегда это бывает, каждый новый год ставит вопросы о результатах своего предшественника. 2016 год породил множество тревог и позитивных ожиданий. Особняком стоят два события. Важнейшей политической доминантой было стремление России укрепить статус великой державы. Вторым глобальным событием стали итоги президентских выборов в США и избрание Дональда Трампа, пообещавшего «сделать Америку вновь великой». Два государства, которые всю вторую половину XX века выступали идеологическими противниками и боролись за мировое лидерство, вновь в той или иной форме провозгласили идею о возвращении былого величия.

2017 год не менее зависим от фактора «жёсткой силы», чем предыдущая история. Встреча глав государств и правительств НАТО 25 мая 2017 года изначально рассматривалась как ключевое политическое мероприятие, как первый европейский визит Д. Трампа, в ходе которого предстояло определить новые условия трансатлантического соглашения и в рамках самого альянса, и в более широком контексте американско-европейских отношений. Трамп обозначил болевые точки этих отношений, фактически обвинил европейцев в иждивенчестве за счёт США и потребовал «справедливой оплаты» американских гарантий безопасности. По существу впервые под вопрос поставлена центральная аксиома Евро-Атлантики — ценность и неприкосновенность НАТО.

По-прежнему в европейской истории важную роль играет религиозный фактор; он не только не угасает, но во многом увеличивает свою роль, особенно это касается ислама. Но значимые процессы происходят и внутри христианства. Ушёл в прошлое европоцентризм католичества — самой крупной религиозной институции планеты (полтора миллиарда верующих). С избранием на престол в Ватикане выходца из «Третьего мира» — папы Франциска Римская церковь, сохраняя в названии ссылку на свои исторические корни, утвердила собственный вселенский характер. Но какими видит она другие религии и человечество в целом? И как видят её другие?

В современных европейских исследованиях невозможно обойти миграционную тематику. Представленная Комиссией Евросоюза 7 июня 2016 года инициатива «нового партнёрства» с африканскими

государствами и странами соседства вызвала неоднозначную реакцию европейской общественности. Главная проблема «амбициозного плана» — его реализация. Удастся ли Комиссии привлечь финансирование государств-членов и частных инвесторов для осуществления намеченных целей и не придётся ли ЕС урезать бюджет политики развития для остановки миграционных потоков в Европу?

Немногие внешнеполитические вопросы в жизни Европы выпадают из поля зрения Китая. Осенью 2013 года китайское руководство выступило с инициативой развития инфраструктуры государств, через территорию которых планируется обеспечить движение китайских товаров в Западную Европу. Одним из таких направлений стало развитие торговых связей с помощью стран Центральной Азии, Каспия и Причерноморья. В результате появилась программа, фактически воссоздающая древний Великий Шёлковый путь. В нашем издании особое внимание уделяется региону Причерноморья.

Арктическая политика — одна из достаточно новых, но быстро развивающихся областей научных исследований. Европейский союз в отличие от России, Канады, США, Норвегии и Гренландии (территория Дании, не входящая в ЕС) не имеет береговой линии Северного Ледовитого океана. Тем не менее он неразрывно связан с Арктикой географически, исторически и экономически. Политика ЕС по отношению к региону в течение последних лет последовательно расширялась. Результатом стала комплексная Арктическая политика Европейского союза, представленная Европейской комиссией 27 апреля 2016 года.

Для Европы парламентаризм является одной из опор представительной демократии и политического процесса. По мере трансформаций партийно-политических систем меняются и корректируются функции верхних и нижних палат. Верхние палаты парламентов продолжают играть важную роль в ряде стран Евросоюза. В каждой из них есть нюансы и отличия, которые представляют интерес для России. Авторы нашего сборника анализируют особенности деятельности верхних палат в Германии, Великобритании, Франции, Испании, Италии, Чехии и Венгрии.

В 2017 году внимание всей Европы было приковано к ходу и результатам президентских и парламентских выборов во Франции. Они не только завершили очередной электоральный цикл и открыли

новый. Нестандартный ход предвыборных кампаний и их результаты говорят о существенных изменениях всей партийной системы Пятой республики, правил игры и состава её политического класса.

Одна из наиболее злободневных тем — британская внутренняя и внешняя политика. В последнее десятилетие российско-британские отношения переживали скромные подъёмы и резкие спады, демонстрируя борьбу в политических кругах Соединённого Королевства между «идеалистами» и «реалистами». В условиях обострения российско-американских отношений глава Форин-офис отменил визит в Россию в апреле 2017 года. Ранее депутаты британского парламента провели анализ двусторонних отношений и дали ряд рекомендаций правительству, среди которых предложили активизировать политические контакты с Россией. Однако перспективы сотрудничества двух стран не вызывают оптимизма.

Неординарные события происходят в политической жизни другой европейской страны — Испании. Внеочередной съезд Социалистической партии неоднократно переносился и состоялся лишь в мае 2017 года. После двух подряд поражений на парламентских выборах глубокий кризис одной из ведущих сил в стране стал очевиден. Пребывать в долгих поисках новой стратегии завоевания власти и нового лидера — непозволительная для партии ситуация, свидетельство внутреннего идеологического раскола элит нового поколения и старой социал-демократической гвардии.

Проблема евроскептицизма, помимо брекзита, поразила многие европейские страны. Президентские выборы в Австрии в 2016 году выявили неготовность ведущих партий — Народной и Социал-демократической — к борьбе за высший государственный пост. На первый план выдвинулись представитель евроскептической Австрийской партии свободы Н. Хофер и борец за чистую экологию А. ван дер Беллен. Его победу обеспечила неформальная коалиция сторонников европейской интеграции из разных политических лагерей. В то же время популярность Хофера стала отражением повсеместного в ЕС подъёма евроскептицизма, как и глубокого и всестороннего кризиса самого австрийского общества.

Одним из наиболее нестабильных регионов Европы остаются Балканы. В их западной части всё чаще звучит националистическая риторика. Но ошибочно думать, что там вновь запахло порохом. Речь

идёт о традиционных способах достижения краткосрочных политических целей, в первую очередь в избирательных кампаниях. На примере ситуации в Боснии и Герцеговине, Сербии, Хорватии, Косово, Албании себя проявляет политика «балканского стиля». Тема российского влияния используется всё чаще и всё более неразборчиво.

Приоритетом в отношениях между Россией и многими европейскими странами служит проблема западных санкций, в условиях которых отечественная экономика находится с 2014 года. Наряду с резким падением мировых цен на нефть санкции неоднократно служили «официальной причиной» снижения курса российского рубля. При этом под внешними шоками большинство россиян до сих пор понимают события, которые приводят к падению его курса. И это несмотря на попытки властей «объяснить» гражданам, что теперь их должен волновать не обменный курс рубля, а темпы инфляции, отражающие рост внутренних цен в национальной валюте.

В условиях антироссийских санкций становится очевидной недостаточность монетарной политики, которая практикуется в стране на протяжении последних двух десятилетий. Санкции и связанное с ними импортозамещение остро ставят вопрос о масштабных и долгосрочных инвестициях в российскую экономику. Такие инвестиции ограничены не только санкциями, но и политикой Банка России, который поддерживает высокую ключевую процентную ставку и слабую монетизацию экономики, тем самым ограничивая возможности финансирования хозяйственных процессов в стране.

Надеемся, что первый выпуск издания «Европейская аналитика» Института Европы РАН, в котором затронуты перечисленные темы, привлечёт интерес практиков и теоретиков внешней и внутренней политики России, станет важным подспорьем для учебного и исследовательского процесса в российских университетах.

Алексей Громыко

ГЛОБАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

АКТУАЛЬНЫЕ УРОКИ: ПРОТИВ ОДНОСТОРОННИХ УСТУПОК

Валентин Петрович Фёдоров

член-корреспондент РАН, заместитель директора ИЕ РАН

Политика сдержек и противовесов должна обеспечивать баланс интересов действующих сторон. Этот баланс, однако, часто нарушается по разным причинам. В международной жизни дают о себе знать амбиции суверенных субъектов, их попытки получить непропорционально большие выгоды в той или иной сфере. Как выразился Мао Цзэдун: «Политика — это бескровная война, а война — это кровавая политика».

Сначала приведу одну притчу. Ветер и солнце поспорили о том, кто из них заставит одинокого всадника снять свой плащ. Ветер стал дуть всё сильнее и сильнее, чтобы сорвать с него плащ. Но всадник не сдавался. А солнце своими ласковыми лучами обогрело всадника, он снял плащ и продолжил путь.

История одной уступки

Эта притча имеет прямое отношение к объединению Германии. Западная Германия превосходила Восточную по всем важнейшим показателям, и расчёт её руководителей (Конрада Аденауэра и др.) сводился к тому, чтобы совместными усилиями стран Запада аннексировать ГДР и присоединить её к ФРГ. Была сделана ставка на силу.

Смысл провозглашённой ФРГ «доктрины Хальштейна», названной по имени высокопоставленного немецкого деятеля, состоял в создании политического вакуума вокруг ГДР. ФРГ объявляла себя единственным представителем Германии и разрывала дипломатические

отношения с любым государством, признавшим ГДР. Исключение было сделано только для Советского Союза, без которого было невозможно решение германского вопроса. Период действия доктрины принято датировать 1955—1970 годами.

Политика с позиции силы не оправдала себя, и ей на смену пришла политика малых шагов. Инициатором и проводником её выступал позднее ставший канцлером Вилли Брандт. Не пытаться изолировать ГДР, а сотрудничать с ней и другими социалистическими странами — таков был лейтмотив нового подхода к размягчению «социалистического лагеря», как тогда называли содружество стран во главе с СССР.

Концепция малых шагов, или сближения, оказалась более продуктивной вследствие бесспорных конкурентных преимуществ ФРГ перед ГДР, и Бонн ими умело воспользовался. Что касается СССР, то он упустил выигрышные возможности.

Объединение Германии было заветной целью деятелей ФРГ, и они со своей стороны были готовы пойти на далеко идущий компромисс в этом вопросе. Первоначально слабая надежда на объединение сменилась у них радостным удивлением по поводу необъяснимой щедрости советского/российского партнёра, который ничего не требовал взамен и держал карты открытыми, чего в политике обычно не происходит. Компромисс не потребовался, с согласия Москвы объединение состоялось, причём в самой нереспектабельной форме — путём присоединения ГДР к ФРГ на основе конституции последней.

Один из активных деятелей на германской политической сцене, нынешний министр финансов Вольфганг Шойбле следующим образом охарактеризовал тогдашнюю ситуацию: «Если бы тогда какой-нибудь ответственный министр — я был таким — сказал бы, что у нас есть план по объединению, то весь мир, вероятно, сказал бы: эти немцы совсем сошли с ума»¹. Но «с ума сошли» не они. Мы сами поменили общественный строй. Распался Советский Союз. Были упразднены Варшавский договор, Совет экономической взаимопомощи, социалистический лагерь. К США отошла принадлежавшая СССР часть Берингова моря.

¹ Wirtschafts Woche. 2015. N 20.

Цепная реакция

Как известно из исторических источников, В. И. Ленин в ходе Первой мировой войны желал поражения своему правительству и призывал соратников способствовать этому. В конце концов дезориентированная Россия лишилась плодов общей победы над кайзеровской Германией. В гротескном виде это повторилось уже в наше время, когда новая власть наносила себе поражения, одно за другим, отдавая в чужие руки территориальные и исторические завоевания СССР. Причём никто не заставлял Россию проводить такую политику, она делала это добровольно под аплодисменты внешнего мира. Можно предположить, что принуждение, будь оно проявлено, породило бы прозрение и сопротивление.

Небезынтересно привести здесь мнение со стороны. Фу Ин, председатель комитета по международным делам Всекитайского собрания народных представителей, пишет, имея в виду «молодую Российскую Федерацию»: «Стремясь завоевать доверие и получить помощь Запада, Россия не только следовала его предписаниям в проведении экономических реформ, но и шла на уступки по важным вопросам безопасности, включая сокращение стратегических ядерных вооружений»².

Неоправданные внешнеполитические уступки обладают досадными свойствами — их трудно взять обратно, и они влекут за собой всё новые и новые уступки.

Военный аспект всегда играл ключевую роль в отношениях между странами. До сих пор не оценен в полной мере огромный геополитический ущерб, который понесла Россия в результате вывода своих войск с германской территории. Обладая всеми видами вооружения, включая ядерное, Западная группа войск (ЗГВ) в случае необходимости могла действовать самостоятельно по заготовленному плану, предполагавшему выход на Ла-Манш в течение нескольких недель. По численности группа была сопоставима с Бундесвером. Такая оперативность объяснялась намерением перенести возможные военные столкновения на территорию противника, как рекомендует теория, возложив на него решение о применении или неприменении средств массового поражения у себя дома.

² Россия в глобальной политике. 2016. № 3. Т. 14. С. 187—188.

Дислокация этой хорошо организованной боевой структуры уравнивала шансы Варшавского пакта и НАТО и служила гарантом равновесия сил. В случае его нарушения со стороны Запада можно было без промедления прибегнуть к довооружению ЗГВ. Это было колоссальное достижение Советского Союза, создавшего собственный «второй фронт» на случай агрессии со стороны НАТО.

Существуй ЗГВ сегодня, НАТО вела бы себя более осмотрительно. Но вместо сохранения и укрепления его в полной боевой готовности последовало раскассирование, начавшееся при Горбачёве, а закончившееся при Ельцине.

В последний день августа 1994 года состоялся заключительный вывод российского контингента. На немецких проводах присутствовал президент РФ Б. Н. Ельцин. Всем памятно его пребывание там. Поспешность вывода российских войск ничем не оправдывалась. Приём и размещение частей на родине были не подготовлены, они должны были квартировать, что называется, в чистом поле.

Как поступил считающий себя победителем Запад?³ Американские войска, сменив вывеску, по-прежнему размещены в Германии, да ещё с хранящимися там ядерными бомбами, которые сейчас модернизируются. Великобритания оставила на Кипре две военные базы в своём владении. Организация НАТО не только двинулась на Восток, вопреки прежним обещаниям, но и разместила свои подразделения в бывших местах расположения войск Варшавского договора и даже в ряде постсоветских республик (Румыния, Польша, Прибалтика). Такая же участь ожидала бы, например, и Крым с Севастополем.

В этой связи не будет лишним отметить следующий факт. Бывший министр обороны США Уильям Перри (1994–1997) в 2016 году признал очевидное, а именно, что «расширение на Восток было ошибкой со стороны США и НАТО»⁴. Ошибку всегда можно исправить, но это не входило в планы НАТО. Происходит её закрепление на рубежах «восточного фланга» альянса, причём Бундесвер впервые дислоцируется в непосредственной близости от российских границ, а значит, и от российской армии. Военные расходы в ФРГ планируется

³ Welt Trends. Das außenpolitische Journal. 2016. Sept., № 119. S. 29.

⁴ См. его интервью: Российская газета. 2016. 07.07.

увеличить при возрастающей доле военно-технических затрат. Как бы то ни было, Россия сохранила необходимые оборонные возможности и совершенствует их, в частности во время военных учений. «В достаточно короткий период в Калининградской области удалось создать самодостаточную межвидовую группировку войск и проверить её в деле» — сообщалось о таких учениях⁵.

Проявленная Москвой наивная вера в то, что Запад с благодарностью воспримет её кардинальные односторонние уступки и тем самым будет обеспечена крепкая и длительная дружба с ним, не выдержала испытания временем. Зарабатывание рейтинга на международной арене не может быть самоцелью политики. Россия была очень «популярна» в мире в годы Горбачёва и Ельцина, но это не принесло больших благ нашей стране.

Новые вызовы

Время учит тех, кто хочет учиться. Уроки перестройки настолько суровы, что их нельзя сдать в архив. Они должны быть адаптированы под наши дни с учётом результатов общения с Западом. Иначе у него может взять верх искушение использовать свой накопленный опыт с тем, чтобы дальше теснить Россию. Также нельзя оставлять без ответа вербальные атаки в адрес РФ. Канцлер ФРГ Меркель, как и другие западные лидеры, не приехала в Москву на День Победы 9 мая 2015 года. Она прилетела 10 мая и возложила венок к Вечному огню у Могилы Неизвестного солдата. В тот же день она в присутствии российского президента заявила на пресс-конференции, что Россия совершила «преступную аннексию» Крыма. Эти слова свидетельствуют не только о дипломатической бестактности, но и о готовности к конфронтации с РФ. В тот раз словесная эскапада канцлера осталась без должного ответа. Об «аннексии Крыма» говорил и посол ФРГ в России Рюдигер фон Фрич. Претенциозные положения по отношению к РФ содержатся в Белой книге, посвящённой Бундесверу и изданной в 2016 году⁶.

⁵ Российская газета. 2014. 17.12.

⁶ Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. 2016.

Заслуживает особого внимания тема трофейного искусства (Beutekunst). Эти предметы были вывезены из Германии в Советский Союз в ходе войны и являются небольшой компенсацией за те огромные разрушения и потери, которые были нанесены нашей стране. Они не подлежат выдаче виновной в этих потерях стороне. Тем не менее, как следует из немецких источников, советское государство вернуло примерно 1,5 миллиона предметов искусства. Кроме этого, как считается, во владении России и других стран (бывших советских республик) находится ещё около миллиона произведений искусства⁷. Трудно сказать, насколько точны приведённые цифры, однако всякие претензии на перемещение этих ценностей в ФРГ неприемлемы.

Если внимательнее посмотреть на государственный герб ФРГ, самой мощной страны в Евросоюзе, то можно подумать, что изображённый там орёл словно играет мускулами. Смотрит он на Запад, который больше не боится его. Не повернётся ли хищник на Восток, как это уже бывало? А если повернётся, то с какой целью? Поживём — увидим.

Повторение прошлого в отличие от школьных программ часто бывает нежелательно в политике. Вместо устойчивого развития, к которому стремятся все страны, в мире создалась опасная международная неустойчивость. Многие на Западе связывают это с украинскими событиями, Крымом и Донбассом, усматривая здесь первопричину усиления конфронтации. Но она началась гораздо раньше. Вспомним хотя бы ПРО. На ровном месте и безо всякого повода в Европе стали обустраивать новые военные американские базы. Показательна западная аргументация. Сначала члены НАТО говорили, что соглашения по ПРО между США и странами, согласившимися разместить у себя этот арсенал, — дело двустороннее и не касается других партнёров, а потом приводился другой довод — соглашения коллективно одобрены в НАТО и не подлежат обсуждению. Забыты все прежние обещания, данные СССР и РФ.

В настоящее время поднимается вопрос о судьбе Южных Курил. Каждый раз, когда высокопоставленные российские и японские деятели обмениваются визитами, возникает чувство тревоги за будущее

⁷ Welt Trends. Das außenpolitische Journal, 2016. Febr., N 112. S. 70–71.

этих островов. Они имеют стратегическое значение с точки зрения геополитики, и здесь территориальные потери недопустимы.

В 2014 году, во время известных украинских событий, Япония подключилась к санкциям, введенным США и ЕС в отношении России. Например, был запрещён импорт товаров из Крыма. Когда ей выгодно, Страна восходящего солнца не обращает внимания на исторические реалии, в частности на то, что принадлежность Крыма к России измеряется столетиями. Нас «успокаивают» тем, что Япония не является членом НАТО и отсюда не возникают дополнительные угрозы для РФ. Однако никто не может дать гарантию, что, получив острова, она не вступит в альянс. Концепция неразделения экономики и политики, т. е. отсутствие решения курильской проблемы, привела к тому, что участие Японии составляет лишь 1% в общем объёме иностранных инвестиций на Дальнем Востоке и тем самым она теряет благоприятные возможности для собственной экономики.

По мнению российских специалистов, соглашение, заключённое в отношении другого архипелага, Шпицбергена, могло бы быть более продуктивным для нашей страны. Нельзя, правда, не видеть и значительное достижение нашей внешней политики. Это — признание ООН Охотского моря внутренним морем России (2014).

Есть ещё одна застарелая болезнь в политике, унаследованная от советских времён. Это списание международных долгов, как тех, что перешли из прошлого, так и образовавшихся благодаря щедрости российского государства. Внешняя политика должна способствовать приумножению национального богатства, она не может быть расточительной. Иначе получается, что чем больше «друзей», тем больше долгов. Этот урок не усвоен в полной мере. На фоне крайнего либерализма, проявляемого РФ по отношению к своим должникам, трогательно её отношение к выплате ею долга небедному Кувейту в общей сумме 1,7 млрд долл. (апрель 2016 года). Долг возник в 1991 году, когда Советский Союз стоял перед распадом, а Кувейт был занят Ираком, но вскоре был освобождён в результате известной операции «Буря в пустыне». Невозвращённые долги и требование их погашения являются передней линией обороны или наступления, если случится «развод», отягощённый претензиями, с некогда дружественным партнёром, как в данном случае.

А вот какой вопрос не решён до конца, так это проблема Арктики. Здесь разворачивается как сотрудничество, так и соперничество многих стран, причём некоторые из них не имеют непосредственного выхода в арктический регион. Ставится под сомнение даже правомочность России в отношении Северного морского пути, его хотели бы отнять у нас, что, конечно, совершенно неприемлемо. Выход к морям и океанам всегда служил важным геополитическим преимуществом любой страны.

Свою заинтересованность в арктической тематике демонстрирует Китай. Став в 2013 году наряду с другими отдалёнными странами постоянным наблюдателем в Арктическом совете, он шаг за шагом укрепляет свои позиции в этом регионе. Стратегия КНР состоит в том, чтобы добиться признания Арктики общечеловеческим достоянием, что обеспечивало бы доступ к ней всех стран мира на равных началах. Для достижения поставленной цели используются как многосторонние, так и двусторонние контакты. Учитывая экономическую мощь КНР, небольшие государства — члены Арксовета охотно сотрудничают с ней в разных сферах. Как пишет Ван Цзюньтао, стратегия Китая «основывается на использовании противоречий внутри арктических стран; Китай использует малые арктические страны как инструмент влияния на крупные арктические державы»⁸. Без громких официальных заявлений Пекин делает упор на постепенное «созревание яблока», пока оно не упадёт к его ногам. Роль яблока в данном случае играет уменьшающийся ледяной покров Северного Ледовитого океана вплоть до его исчезновения, что предоставит колоссальные возможности эксплуатации арктической территории — извлечение нефти и газа, транспортное сообщение, добыча биоресурсов. В том же направлении действуют и другие участники объединения БРИКС, позиции которых далеко не всегда совпадают с российскими интересами и их предстоит отстаивать в непростых переговорах.

Арктика — лишь один из вопросов взаимоотношений РФ с её великим соседом. Казалось бы, завершение территориальных споров и совместное участие в освоении нового Шёлкового пути подвели окончательную черту под негативным прошлым и открыли широкие

⁸ Ван Цзюньтао. Формы участия Китая в международной деятельности в Арктике: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2016.

перспективы в сотрудничестве. Но сошлёмся снова на Фу Ина: «В то же время некоторые китайцы затаили обиду на Россию. Несмотря на урегулирование пограничного вопроса, китайские эксперты иногда критически высказываются по поводу 1,5 млн км² китайской территории, аннексированной царской Россией в конце века»⁹. Указанные полтора миллиона находятся в достаточно благоприятных в климатическом отношении регионах. Можно вспомнить также огромную материально-техническую помощь Китаю со стороны СССР в 1950-х годах.

Выводы

Вывод из приведённых примеров таков: больше не должно быть никаких односторонних уступок, а следовательно, никакой ностальгии по недавнему «прекрасному» прошлому, когда под видом примирения Запад шел к достижению своей неизменной цели — потеснить Россию, превратить её в младшего партнёра. Россия, естественно, не хочет исполнять эту роль, а Запад не может навязать её. Так что, если он не пересмотрит свою позицию, конфронтация предопределена, тем более что, по мнению министра иностранных дел РФ С. Лаврова: «На деле <...> к нам обращаются гораздо чаще, чем мы к Западу».

Наши внешние связи, естественно, не исчерпываются названными странами. РФ успешно взаимодействует с другими партнёрами, внося свой вклад в устойчивое развитие мирового сообщества.

Россия — великая держава, у неё ищут покровительства и экономических выгод многие страны. Они — не союзники, а временные попутчики, которые со сменой правящего режима могут менять свои политические предпочтения и доверительных партнёров. Уникальная особенность России состоит в том, что она не нуждается в союзниках и не обязана нести союзническую ответственность¹⁰. Обладая всеми ресурсами для решения своих проблем, Россия в состоянии проводить самостоятельную политику и не ставить себя в зависимость сверх

⁹ Россия в глобальной политике. 2016. № 3. Т. 14. С. 191.

¹⁰ Отношения между РФ и КНР «не являются союзническими и не направлены против третьих стран», указывает Чрезвычайный и Полномочный посол КНР в РФ Ли Хуэй. См.: Дыхание Китая. 2016. Авг. С. 4.

той, что диктуется естественными обстоятельствами (международное разделение труда, технологическая специализация, поддержание валютного курса и др.).

Совокупность преимуществ нашей страны на мировой арене привела иностранных экспертов к выводу о том, что невозможно победить Россию извне, а следует действовать изнутри, путём внутренней дезорганизации. Это нужно учитывать. Ситуация требует всеобщего государственного патернализма, который, в свою очередь, связан с демографическим фактором. По подсчётам экспертов ООН, численность населения РФ к 2050 году снизится. Вхождение Крыма в состав России несколько улучшило демографическую ситуацию, но общая тенденция осталась прежней. Любые меры по увеличению численности населения не могут быть излишними. Снижение плотности населения чревато пагубными последствиями во всех отношениях, в том числе для территориальной целостности страны.

В поисках приоритетных целей можно выделить вполне достойные: патриотизм, общественное благополучие, гордость за свою страну и др. Причём национальная идея не является неизменной, она может быть различной, в зависимости от конкретной страны и конкретного времени. Для России время диктует свою задачу, она же является и национальной идеей, провозглашённой российскими классиками: это — сбережение народа. Выдвижение в качестве национальной любой другой идеи может привести к печальному исходу: в конце концов, не останется носителя самой идеи — русского народа как такового.

РОССИЯ И ЕВРОПА В КОНТЕКСТЕ АМЕРИКАНСКИХ ВЫБОРОВ

Михаил Григорьевич Носов

член-корреспондент РАН, заместитель директора ИЕ РАН

2016 год породил множество тревог и позитивных ожиданий. Хотелось бы выделить два события. Важнейшей политической доминантой стало стремление России обрести статус великой державы. Вторым глобальным событием стали итоги президентских выборов в США и избрание Дональда Трампа, пообещавшего «сделать Америку вновь великой». Таким образом, два государства, которые во второй половине XX века были идеологическими противниками и боролись за мировое лидерство, вновь провозгласили в той или иной форме идею возвращения величия.

Великие державы

Россия после известных событий начала 1990-х годов из страны, которая долгое время имела вторую в мире экономику, равный с Западом военный потенциал и подтверждённый Ялтинскими соглашениями 1945 года статус великой державы, утратила с таким трудом завоёванное положение. Мюнхенская речь президента В. Путина в феврале 2007 года поставила вопрос о необходимости его возвращения. Движение к этой цели началось не столько благодаря наращиванию экономической мощи, сколько за счёт увеличения военного бюджета, военной операции в Сирии и массовой поддержки действий российского руководства. В. Путин стал одним из самых популярных мировых лидеров.

Возвращение статуса великой державы проходило на фоне сохраняющихся экономических проблем, усугубившихся после событий 2014 года в Украине, и кризиса, масштабы которого скрываются за лукавыми аргументами о пользе санкций и импортозамещения.

Дата сдачи материала: 9 февраля 2017 года.

В 2016 году ВВП РФ в годовом исчислении сократился на 0,8 %, а ВВП на душу населения составил 26 100 долл. США. По этому показателю Россия заняла 73-е место в мире¹. Объёмы торговли и ЕС, и США, и Китая более чем в 7 раз превышают объём торговли России, торговля Японией — в 2,4 раза. Доля РФ в торговле Китая, США и Японии — менее 2 %. В торговле с ЕС — 6 %, в основном за счёт экспорта в Европу углеводородов, который с 2012 по 2015 год сократился с 164,4 до 92,3 млрд евро (доля углеводородов в объёме импорта ЕС из РФ упала с 76,4 до 68 %). Это свидетельствует о том, что, с точки зрения экономики, Россия теряет статус великой энергетической державы.

Что касается Америки, то необходимость «вновь» делать её великой также не слишком коррелирует со статистикой. США уступили Китаю первое место по ППС ВВП, но по многим другим показателям они сохраняют лидирующие позиции, опережая по совокупной мощи другие страны. Для Д. Трампа это был скорее броский предвыборный лозунг, чем политическая цель.

Складывается ощущение, что многие в политическом сообществе России ждут своеобразной конфирмации статуса РФ как великой державы от президента Трампа; на него возлагают надежды, связанные с улучшением российско-американских отношений, включая отмену санкций. Вера в это основывается на нескольких замечаниях бывшего кандидата в президенты о его симпатии к президенту Путину. К этому добавляется и ощущение того, что политическая нестандартность имиджа нового президента идёт вразрез с бытующими представлениями о заскорузлых антироссийских настроениях в Европе.

Неожиданное появление Трампа на американском политическом небосклоне можно сравнить с победой российского популиста В. Жириновского на выборах в Государственную Думу в декабре 1993 года, когда его партия получила почти 23 % голосов избирателей, а на партию Ельцина пришлось всего 15,5 % голосов. В силу российской выборной системы избиратели тогда не получили возможности осязаемо ощутить результаты веры в пустые обещания. Возможно, что в следующий раз люди учли бы печальный опыт и, сделав правильный выбор, начали бы строительство подлинно демократического общества, в котором существует система сдержек и противовесов.

¹ CIA Factbook. 2016.

Россия и США: новый этап отношений

В российско-американских отношениях возникла пауза, длительность которой зависит от решений Трампа, которых вряд ли стоит ждать в скором времени. Связано это, в первую очередь, с дипломатической неопытностью нового президента, что предопределяет его осторожность в отношениях с миром в целом и особенно с такими проблемными для прежней администрации странами, как Россия и Китай. Играть роль и отсутствие у Трампа тесных связей с вашингтонской бюрократией, которые были у большинства его предшественников. 45-й президент США стал единственным человеком в американской истории, кто ни одного дня не провёл на государственной службе. За исключением героя гражданской войны генерала У. Гранта и героя Второй мировой войны генерала Д. Эйзенхауэра, остальные президенты приходили в Белый дом, имея опыт работы губернаторами штатов или членами Конгресса.

Какой будет политика Трампа, который многое обещал в ходе предвыборной кампании, пока неясно. Однако очевидно, что американские избиратели получили шанс узнать, как избранный ими президент будет реализовывать громкие, многочисленные и часто далёкие от реальности обещания. Вместе с тем в Америке система сдержек и противовесов была создана ещё отцами-основателями, и её эффективность была не раз проверена.

Новая американская администрация обещает пересмотреть существующие отношения между Вашингтоном и Москвой, тем более что они вряд ли будут хуже. Такая акция, как высылка уходящей администрацией Обамы 35 российских дипломатов, опустила двусторонние отношения на недопустимо низкий уровень. Хотелось бы надеяться, что Трамп и его команда используют те очевидные возможности, которые сегодня существуют для начала серьёзного диалога. Их у Белого дома по крайней мере три: объединение усилий по борьбе с ИГИЛ (террористическая организация, запрещена в РФ), о чём не раз говорил Трамп; проблемы контроля над ядерным оружием и соблюдения Договора РСМД; вопросы нераспространения ядерного оружия.

Сегодня Россия и США в борьбе с ИГИЛ на Ближнем Востоке действуют порознь. Россия сосредоточила свои усилия в Сирии,

США во главе международной коалиции борются с ИГИЛ в Ираке. Возможность объединения или хотя бы координации их усилий осложняется тем, что в своих действиях в Сирии Москва исходит из того, что поддержка президента Б. Асада совместно с Ираном целесообразна даже ценой конфликта с суннитским миром, составляющим подавляющее большинство мусульман. Ситуация осложняется и неясной позицией Турции, которая играет огромную роль в регионе. США и члены западной коалиции ставят целью смещение Асада, что серьёзно затрудняет создание общего фронта борьбы с ИГИЛ. Учитывая сетевой характер террористической организации, авиационные удары и российских ВКС и воздушных сил коалиции не могут обеспечить полную победу. Например, в Алеппо часть боевиков, к сожалению вместе с мирными жителями, была уничтожена, а другая их часть вместе с оружием вышла через гуманитарные коридоры. Это даёт им возможность завтра обратить оружие против тех, кто обеспечил им выход из окружения.

Перед коалицией, если она будет создана при участии РФ и США, встанет задача не только военных действий против ИГИЛ, но и полного блокирования его деятельности. Страны, находящиеся под угрозой терроризма, должны ужесточить и скоординировать контроль над въездом и выездом. Ни одна страна мира не должна покупать у ИГИЛ нефть и культурные артефакты или поставлять ему любые товары за исключением гуманитарной помощи населению, находящемуся под оккупацией. Необходим тотальный контроль над денежными потоками, поступающими на территории, контролируемые ИГИЛ. Для террористической организации деньги важнее, чем даже оружие, которое нельзя получить без финансовой подпитки.

Переговоры о Договоре СНВ и о соблюдении Договора РСМД и проблемы распространения ядерного оружия пока не играли центральной роли во внешнеполитических заявлениях избранного президента, но это как раз те вопросы, в которых Россия может стать реальным, если не единственным партнёром США в сфере глобальной безопасности. Ещё не вступив в должность, Трамп предложил России обменять сокращение числа боеголовок на отмену санкций, что продемонстрировало отсутствие у него

политического опыта. Однако то же самое свидетельствует о наличии у Трампа интереса к этой проблеме, что совпадает с заинтересованностью России.

Европа на перекрёстке истории

Заявления Трампа о том, что НАТО — «устаревшая организация», или о «необходимости заставить европейцев платить за свою безопасность», вызвали серьёзное беспокойство среди членов альянса. В ЕС вновь реанимированы дебаты о создании Европейской армии, против создания которой выступали Вашингтон и Лондон. Однако чёткого понимания, чего на самом деле США будут требовать от своих союзников, пока ни в Брюсселе, ни в самом Вашингтоне нет.

Подвижки в отношениях между Вашингтоном и Брюсселем возможны, и в первую очередь речь пойдёт об увеличении европейских военных бюджетов. Новый президент США может окончательно перечеркнуть заключение соглашения ТТИП с ЕС, он может на деле восстановить «особые отношения» с Великобританией после её выхода из ЕС. Но повернуть вспять глобализацию, интеграционные процессы или упустить американское лидерство в НАТО ему вряд ли позволят Конгресс и бывшие коллеги по бизнесу. Ограничением его намерений будет и здравый смысл, которым новый президент, несомненно, обладает.

Сегодня будущее отношений с Америкой — это не единственная проблема для Европейского союза. Миграционный кризис привёл к очевидному и закономерному поправению Европы. Насколько долго этот тренд будет определять политику европейских стран, зависит от тех мер, которые ЕС в целом и руководство стран-членов предпримут для урегулирования проблемы. Необходимо найти возможность перехода от бесконтрольной миграции и переезда в Европу в основном тех, кто не собирается работать и обеспечивать себя, к управляемому процессу предоставления политического убежища тем, кто реально в нём нуждается, и к квотируемому допуску рабочей силы на рынок труда ЕС. Затраты Европы на миграцию в случае направления этих средств в страны, являющиеся их источником,

смогли бы начать процесс создания Европы в Африке, а не наоборот.

Евросоюз, который многие годы был примером успешной интеграции и одной из важнейших основ системы отношений на континенте, переживает не лучшие времена. Однако пока ещё рано ставить крест на этом проекте. Те трудности, которые сегодня испытывает ЕС, поставили перед ним вопрос о поиске выхода из сложившейся ситуации. Речь идёт не только о миграционном кризисе, но и о таких проблемах, как будущее расширение ЕС, засилье управленческой бюрократии, поиск баланса между союзной централизацией и национальной идентичностью. Обладая огромной и достаточно здоровой экономикой, ЕС имеет возможности справиться с ключевыми задачами.

Отношения России с ЕС остаются на беспрецедентно низком уровне. Причины коллапса связаны прежде всего с украинской проблемой. Санкции, принятые Брюсселем, были инициированы администрацией Б. Обамы. Сегодня в РФ существует надежда, что новая администрация начнёт их отменять, а Европа послушно последует примеру старшего партнёра. Представляется, что мы несколько переоцениваем как готовность Трампа отменить принятые Конгрессом решения, так и готовность Европы неукоснительно следовать в кильватере американской политики, особенно в условиях отхода Вашингтона от привычных для европейцев политических стандартов.

Сегодня, когда в центре Европы на территории Украины идут бои с использованием тяжёлой артиллерии и танков, а авиация НАТО в 1999 году разбомбила Югославию, европейские представления о безопасности оказались у опасно низкой черты. Расчёт на то, что с приходом новой администрации в США мы сможем вернуться к новой концепции всеобъемлющей европейской безопасности без прекращения военных действий на территории Украины, вряд ли реален. Выход из сложившейся ситуации возможен на основе прямых переговоров о полном урегулировании существующего конфликта между явными и скрытыми его участниками. Хотя отношения России с Западом сегодня лишены идеологического противостояния, в Вашингтоне и Брюсселе считают, что Москва вернулась к попыткам воссоздания зоны политического влияния.

События 2014 года они рассматривают как политику возрождения Русского мира, не исключающую использование военной силы. А это рассматривается как угроза европейскому и глобальному миропорядку.

Выводы

Сегодня величие государства уже не определяется количеством танков и баллистических ракет, как в XX веке, или площадью колониальных владений или зон влияния, как в веке XIX. Фактором, определяющим величие государства, стало развитие науки и техники, позволяющее обеспечивать людям достойные условия жизни. Успехи технологического развития тесно связаны с глобализацией и обменом идеями, что нереально в условиях политической или экономической изоляции РФ от Запада. Что касается возможностей переориентации нашей политики и экономики с Запада на Восток, то ни отношения с Китаем, несмотря на их очевидную глобальную важность, ни отношения с Японией, имеющие встроженные ограничения в виде проблемы «северных территорий», не могут их заместить. Ни для Китая, ни для Японии российский рынок не представляет большого интереса. С политической точки зрения Япония связана тесными узами с США, а Китай, несмотря на элементы стратегического взаимодействия с Россией, весьма осторожен в углублении этих связей. Возможность получить новые технологии из Японии ограничена санкциями, а из Китая — отсутствием таких технологий.

Складывается ситуация, когда Россия может перейти порог технологической отсталости, оказавшись за которым, она с трудом сможет вернуть себе реальный статус великой державы. Рыночная экономика в РФ может работать в полную силу только при проведении демократических реформ, включая обеспечение свободных выборов, независимости судебной системы, уважения неприкосновенности частной собственности. Начавший реформы М. Горбачёв не смог их закончить из-за противодействия собственных коллег по Политбюро. Б. Н. Ельцину мешало проводить реформы здоровье и отсутствие народной поддержки. Однако последние 17 лет мы имеем комбинацию

президента и премьера, которых поддерживает подавляющее большинство населения. Имеются широчайшие возможности для проведения прогрессивных реформ, но в основном дело пока заканчивается декларациями. Предвыборные программы партий и кандидатов на государственные должности полны проектов реформ, которые после выборов никто не торопится претворить в жизнь. Складывается впечатление, что реформы стали дежурным предвыборным лозунгом, а не механизмом выхода из кризиса.

Существует фундаментальная зависимость статуса России как мировой державы от уровня её экономического и социального развития. Строительство великой державы — благородное и важное дело, но президентам России и США важно помнить о словах выдающегося английского философа XIX века Джона Стюарта Милля: когда в руках государства народ превращается в послушный инструмент, становится невозможно достичь даже самых высоких целей. Этот принцип имеет универсальный характер и относится к любой стране мира.

НЕФОРМАЛЬНЫЙ САММИТ НАТО:

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ БРЕМЕНИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Дмитрий Александрович Данилов

кандидат экономических наук, руководитель Отдела европейской безопасности ИЕ РАН

Встреча глав государств и правительств НАТО 25 мая 2017 года рассматривалась изначально как ключевое политическое мероприятие, как первый европейский визит Д. Трампа, в ходе которого предстояло определить новые условия трансатлантического соглашения и в рамках самого альянса, и в более широком контексте американско-европейских отношений. Д. Трамп фактически обвинил европейцев в изживенчестве за счёт США, потребовав «справедливой оплаты» американских гарантий безопасности. Тем самым Трамп впервые поставил под вопрос центральную аксиому Евро-Атлантики — ценность и неприкосновенность НАТО.

Подготовка и ожидания

Йенс Столтенберг, генеральный секретарь НАТО, после визита в Вашингтон 12 апреля 2017 года заявил, что и сам Д. Трамп, и его администрация привержены НАТО. Однако европейские союзники ожидали от президента США ясного и чёткого подтверждения американских обязательств, в первую очередь относительно коллективной обороны и, следовательно, сдерживания РФ. В Европе всерьёз опасались, что Д. Трамп способен заключить «двустороннюю сделку» с Москвой (по Сирии, Украине и т. д.), что приведёт к ослаблению НАТО и разрушит ценностный фундамент Евро-Атлантики. Возможности обратного влияния европейских столиц заметно сократились, что ещё больше ослабило позиции их политических элит. Администрация Трампа ясно дала понять, что намерена обсуждать характер трансатлантических отношений только на американских условиях. Европейцы, планируя мероприятия

в НАТО, включая прошедший саммит, вынуждены были подстраиваться под меняющийся политико-дипломатический график Вашингтона.

В то же время в самих США давление на администрацию Д. Трампа возрастало по всем линиям. Доминирование внутренней повестки над международной означало, что внешние «победы» Трампа не будут иметь высокого рейтинга в стране, а неудачи, напротив, могут иметь гораздо более серьёзные последствия. Бескомпромиссная жёсткость Трампа в отношениях с союзниками могла бы привести к критическому ослаблению его позиций на внутривнутриполитической арене.

Учитывая довольно напряжённую ситуацию в американско-европейских отношениях и неопределённые ожидания от визита Д. Трампа, в НАТО предпочитали не афишировать очевидную значимость предстоящей встречи. Напротив, подчёркивался её неформальный характер. Повестка была предопределена позицией американской администрации и отражала две её центральные установки.

Первая — увеличение вклада Европы в коллективную оборону и военную активность НАТО. Д. Трамп с самого начала своего президентского срока выдвинул жёсткое требование о выполнении всеми странами альянса обязательств, обозначенных в итоговых документах саммита НАТО в Уэльсе в 2014 году: об увеличении к 2024 году военных расходов до уровня не ниже 2 % ВВП, включая 20 % — на основные виды вооружений. Д. Трамп потребовал преобразовать формулу «2/20» из политических ориентиров в конкретный алгоритм действий. Попытка А. Меркель во время визита в США убедить его, что военный бюджет ФРГ гораздо меньше её вклада в европейскую и международную безопасность, оказалась безуспешной. Короткое время тактической паузы малых стран, надеявшихся на своего европейского лидера и ожидавших более благоприятного для них результата предварительных дискуссий с США, также истекло. Зато открылись возможности продемонстрировать свою атлантическую значимость для «передовиков» по выполнению критериев «справедливого бремени» (стран восточного фланга). Это, в свою очередь, хоть и давало НАТО возможность продемонстрировать Д. Трампу позитивный ответ на его запрос, уменьшало потенциал разумного европейского сопротивления диктаторскому нажиму Вашингтона.

Вторая — борьба с международным терроризмом / ИГИЛ (террористическая организация, запрещена в РФ). Казалось бы, эта повестка

всегда входила в круг приоритетов НАТО и являлась после 9/11 консолидирующим стержнем. Однако и она в интерпретации Д. Трампа стала проблемной для союзников, когда он заявил, что борьба с международным терроризмом должна стать безусловным приоритетом для НАТО. Такая установка обострила дилемму единства и проблемы оформления нового политического соглашения внутри НАТО.

Во-первых, она ясно отражала мнение Д. Трампа о неэффективности организации, которой следует сосредоточиться на реальных приоритетах. Во-вторых — о недостаточном европейском вкладе: «полезность» Европы после выхода из Афганистана оказалась отнюдь не бесспорна для новой американской администрации. В-третьих, в этой связи косвенно под вопрос были поставлены главные ориентиры трансатлантической стратегии, о которых союзники договорились «до Трампа» — прежде всего об укреплении коллективной обороны в ответ на российскую угрозу. В-четвёртых, Москва, напротив, рассматривалась Д. Трампом как потенциальный партнёр в борьбе с международным терроризмом / ИГИЛ. Но подобный «пророссийский» дрейф Вашингтона подрывал бы коренные интересы безопасности европейских союзников и позиции политических элит. В-пятых, рост участия НАТО в борьбе с терроризмом объективно весьма проблематичен для европейских государств-членов и альянса в целом как в политическом, так и в оперативном отношении. По существу, речь идет о замене активности стран альянса в составе антитеррористической коалиции на основе их национальных интересов — на коалиционную дисциплину и участие в рамках НАТО.

Таким образом, европейские союзники, готовясь к встрече, получили подтверждение того, что Вашингтон демонстративно воспринимает их как «младших партнёров»; что Д. Трамп едет в Брюссель не слушать их, а выслушать ответ на его предложение, от которого нельзя отказаться; что европейским лидерам придётся договариваться с Д. Трампом именно на этой встрече, и договорённости должны носить конкретный характер. Европейцы, в свою очередь, рассчитывали на ясное подтверждение президентом США приверженности стратегическому Атлантическому альянсу и НАТО как его фундаментальной основе и, в этой связи, гарантий европейской безопасности, включая прежде всего принципиальную позицию в отношении России.

Торжество и символы единства и солидарности

Торжественные мероприятия на открытии саммита должны были создать благоприятный политико-дипломатический фон для демонстрации атлантического единства. Именно поэтому пресса уделила такое внимание официальной церемонии открытия новой штаб-квартиры НАТО и двум мемориалам на её территории.

Первый посвящён падению Берлинской стены. Её обломок, по словам Й. Столтенберга — «символ прошлого», того, как в ответ на раскол Европы члены альянса объединились для защиты свободы, которую НАТО будет продолжать отстаивать. Второй памятник (обломок Северной башни Торгового центра) посвящён трагедии 9/11 и 5-й статье Вашингтонского договора, которая тогда была впервые в истории инициирована НАТО. Это нельзя воспринимать как перевернутую страницу и «прошлые заслуги» — именно такое послание адресует Й. Столтенберг Трампу, когда говорит: «Мемориал 9/11 и 5-й статьи будет ежедневным напоминанием о нашей жизненно важной связке». Для большей убедительности он подчёркивает, что НАТО принимает запрос США: «И сегодня мы примем обязательства делать больше в нашей общей борьбе с терроризмом»¹.

Само здание штаб-квартиры, названное «Агора» как символ греческой демократии, было готово к заселению уже к Новому 2016 году. Но его открытие было отложено в связи с затягиванием сроков визита нового президента США. Й. Столтенберг подтвердил готовность альянса изменяться «вместе с изменяющимся миром», закончив свою речь констатацией фундаментальной трансатлантической солидарности: «НАТО больше, чем договор. Больше, чем организация. НАТО воплощает уникальную связь между Европой и Северной Америкой. И когда мы поднимаем наши флаги сегодня... В этот определяющий для нашей безопасности момент... Наш Североатлантический союз имеет сильные позиции, демонстрирует единство и решимость»².

¹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_144091.htm?selectedLocale=ru

² http://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_144094.htm?selectedLocale=ru

Однако расчёт на особую «торжественность момента» не слишком оправдался. Д. Трамп, который мог бы воспользоваться ситуацией, когда уже был ясен благоприятный для него исход встречи, и сгладить обоюдоострые углы американско-европейских разногласий, предпочёл усилить эффект победы. Его короткое выступление и поведение во время церемонии создало новые линии напряжения. Вот только некоторые выводы, которые европейские союзники могли сделать из выступления Президента США:

1. Д. Трамп объединил в один пакет американское понимание повестки альянса, изначально сузив возможность манёвра в обсуждении каждого из вопросов: «Если страны НАТО внесут свой полный вклад, тогда НАТО будет ещё сильнее, чем сегодня, особенно в ответ на угрозу терроризма». Но даже те страны альянса, которые вынуждены идти на соглашение «2/20», не готовы связывать его с большими расходами на антитеррористическую активность в рамках НАТО (например Франция).

2. Д. Трамп дал понять, что прошлые «афганские заслуги» уже «не работают», пора перестать делать на них акцент и озаботиться реальным и справедливым увеличением европейского вклада в альянс.

3. Резюме Трампа: «Для меня большая честь находиться сегодня в сердце альянса, который обеспечивает свободу и безопасность Европы», — следует читать с конца. Прежде речь всегда шла об общей безопасности и коллективной ответственности Евро-Атлантики, теперь табу снято: НАТО, опираясь на гарантии США, защищает Европу, но не Америку.

4. Д. Трамп даже ради политкорректности не сказал того, чего от него ждали, — слов благодарности европейским союзникам за солидарность, и даже не упомянул 5-ю статью о коллективной обороне у мемориала, символизирующего её.

5. Тем не менее Д. Трамп успокоил союзников — он дал понять, что с пониманием относится к европейским приоритетам безопасности, в том числе в отношении РФ и миграционного кризиса. Он «добавил» эти позиции к спискам угроз, хотя и не конкретизировал американскую позицию и «ответственность»: «НАТО будущего должна сосредоточить внимание на терроризме и иммиграции, а также на угрозах со стороны России и восточных и южных границ НАТО».

Основные результаты

Итоги саммита в Брюсселе были наиболее полно отражены в выступлениях генсека НАТО, а также в рамках визита его заместителя Роуз Готтемюллер 29 мая в Тбилиси на очередную сессию Парламентской ассамблеи альянса. Они подтвердили, что на встрече основное внимание было уделено двум темам — борьбе с терроризмом и справедливому распределению бремени в обеспечении Евро-Атлантической безопасности.

Главное решение по первому вопросу — НАТО не только увеличивает текущую активность на антитеррористическом треке, но и становится участником антитеррористической коалиции (несмотря на то что все государства-члены в национальном качестве входят в неё). Для европейских стран это было крайне сложным, но необходимым пунктом нового договора с США. Германия и Франция до последнего момента откладывали решение. Лидеры ЕС справедливо опасались, что передача НАТО соответствующих полномочий и рычагов серьёзно ослабит их возможности формулировать независимую позицию по Сирии / Ираку / ИГИЛ, в том числе сложную ткань отношений с региональными державами, включая Турцию. Париж, в частности, был серьёзно озабочен тем, что на фоне решений об увеличении военных расходов придётся перенаправить их в общее НАТОвский «котел», хотя Франция уже тратит значительные средства на противодействие террористической угрозе в зоне Сахель. Весьма велики опасения, что втягивание европейских государств через НАТО в американские действия в Ираке и Сирии актуализирует вопрос о военном участии (а это внутренне взрывоопасный элемент в политике большинства европейских государств).

Террористический акт в британском Манчестере 22 мая стал знаковым событием в преддверии брюссельского саммита. Ситуация не оставляла лидерам альянса шансов воздержаться в ответ на антитеррористическую инициативу Д. Трампа, и решение о формальном присоединении альянса к глобальной коалиции против ИГИЛ всё же было принято. Его политическая цена весьма высока. Во-первых, Вашингтон добился поставленной цели (Европа не смогла воспротивиться). Во-вторых, теперь, когда НАТО внутри американской коалиции, европейцы должны формулировать свою позицию в рамках

коллективной ответственности, их свобода манёвра ограничена, а зависимость от «непредсказуемых» или односторонних действий США, напротив, усилится. В-третьих, это касается и отношений европейских стран с другими ключевыми участниками анти-ИГИЛовской борьбы и региональными державами (Россией, Турцией, Ираном, Израилем и т. д.), где позиции атлантических союзников не совпадают. Другими словами, Европа, соглашаясь на «формальное» участие НАТО в антитеррористической кампании, увеличивает риски, связанные со своей стратегической самостоятельностью.

В практическом плане НАТО изначально оказалась в ловушке Трампа. Й. Столтенберг в ответ на американский запрос о большем участии в борьбе с терроризмом как ключевой функции альянса попытался продемонстрировать значительную активность на этом направлении. НАТО поддерживает коалицию самолетами AWACS, вносит вклад в подготовку сил безопасности в Афганистане и Ираке и, следовательно, в общую борьбу с корнями терроризма. Это обозначало фактическое признание объективно ограниченных возможностей НАТО расширить свое функциональное участие. Вопрос о том, что НАТО может сделать ещё, идя навстречу Вашингтону, не имел очевидных ответов и реалистичных опций. Перспектива «боевой роли» альянса после завершения его самой крупной операции в Афганистане была фактически исключена. Однако политические мотивы администрации Трампа перевешивали эти практические аргументы, и пришлось в срочном порядке прорабатывать варианты дополнительного вклада организации.

Потенциальный вклад, согласованный на майской встрече в Брюсселе, выглядит довольно неубедительно с точки зрения «добавленной стоимости». Не случайно в НАТО, говоря об этих решениях, предпочитают делать акцент на их «символической ценности» и по-прежнему апеллируют к уже проделанной и продолжающейся работе. Альянс, как заявлено со всей определённостью, не будет выполнять каких-либо боевых задач, его главной функцией станет налаживание координации между странами-участницами. Предусмотрено усиление поддержки коалиции системой дальнего радиолокационного обнаружения и управления (ДРЛОУ) НАТО AWACS, увеличится полётное время, объёмы передаваемой информации, будет обеспечена дозаправка в воздухе. Генсеком НАТО назначен координатор по борьбе

с терроризмом, в штаб-квартире будет учреждён новый объединённый разведывательный центр для борьбы с терроризмом, в том числе с чужими истребителями. Намечены и другие шаги, включая продолжение операции НАТО в Афганистане «Решительная поддержка» и увеличение её контингента.

Видимо, главный смысл подключения НАТО как организации к антитеррористической коалиции — с одной стороны, укрепление блоковой солидарности, чтобы снизить риски расшатывания коалиции вследствие различий национальных интересов и мотиваций стран-участниц. С другой — создание институционально-правовых основ для задействования совместных инструментов НАТО, особенно в области сбора, обработки и обмена информацией, новых антитеррористических механизмов и инструментов противодействия киберугрозам (с возможностью их отработки и обкатки в реальных боевых условиях).

По свидетельству Р. Готтемюллер, «жизненно важной частью этой борьбы является быстрый и эффективный обмен развединформацией между союзниками и партнёрами». И именно для этого в новом разведуправлении НАТО учреждается специализированное подразделение по борьбе с терроризмом. В объединённом командовании НАТО в Неаполе будет создан новый «южный хаб» для мониторинга и оценки региональных угроз. Началась работа по изучению возможностей Штаба специальных операций (ШСО) альянса, который уже предлагает союзникам и партнёрам специальную программу подготовки по борьбе с терроризмом. ШСО был использован как важный координационный центр для дискуссий в рамках подготовки брюссельского саммита.

Однако и политическая, и практическая значимость принятых решений оценивается весьма неоднозначно. Во-первых, этот «сильный политический сигнал о единстве в борьбе с терроризмом», как его характеризует руководство НАТО, небезосновательно рассматривается как вынужденное согласие на условия Д. Трампа, особенно с учётом преодолённого сопротивления Берлина и Парижа. «Согласие» европейцев усиливает тенденцию к размыванию их стратегического влияния и самостоятельности, причём уже при новых лидерах. Во-вторых, это соглашение укрепляет не столько альянс, сколько его инструментальную роль в политике США, деформирует трансатлантический

баланс и, в конечном счёте, ослабляет НАТО. С другой стороны, в-третьих, «вынужденное» европейско-американское соглашение, заключённое под нажимом Вашингтона, будет усиливать настроения противодействия диктату Трампа и в Европе, и в США. В-четвёртых, в странах НАТО усиливаются сомнения относительно практической эффективности альянса в борьбе с международным терроризмом и особенно с угрозами внутри Европы. В-пятых, по-прежнему неясно, каким образом планируется усилить роль НАТО в борьбе с ИГИЛ, если так и не найдены возможности для развития взаимодействия с Россией.

Фактически эти же критические аргументы относятся и к другому результату саммита — относительно «справедливого вклада» европейцев и их расходов на оборону. На брюссельской встрече ожидаемо представлена позитивная динамика: преодоление в 2015 году длительного периода сокращений военных расходов; их увеличение Европой и Канадой в 2016 году; Румыния подтвердила, что выйдет на уровень 2% уже в текущем году; Латвия и Литва — в 2018 году. Главное — есть договорённость о ежегодной разработке национальных планов по достижению критериев «2/20». Р. Готтемюллер уточнила, что планы будут состоять из трёх компонентов: деньги, оперативный потенциал и национальное участие в миссиях и операциях. Работа над ними должна быть завершена в декабре 2017 года для последующего обсуждения на февральском (2018) Совете министров обороны.

Вопрос о том, что и как будет предприниматься в случае невыполнения национальных планов, т. е. о механизмах реализации и контроля, остаётся открытым. До сих пор неясно, кто в НАТО и как будет заниматься оценкой представленных планов, как они будут координироваться внутри альянса, между его органами и национальными правительствами. Такая «конкретизация» планов может стать ещё более сильным фактором разобщённости внутри альянса, принимая во внимание существенные расхождения во взглядах и на повестку, и на справедливое распределение бремени, с учётом приоритетов развития национальных комплексов безопасности и военно-технологической базы.

Майский саммит альянса был продолжен дискуссиями весенней сессии Парламентской ассамблеи НАТО 29 мая 2017 года в Тбилиси

с участием более 200 парламентариев стран-участниц и партнёров. Она давала возможность обсудить трансатлантические отношения и принятые решения «по горячим следам». В ходе дискуссии были высказаны определённые сомнения относительно принятых решений, их реализуемости и эффективности. Очевидно, что поднятые даже внутри альянса критические вопросы будут звучать ещё острее в рамках национальных общественно-политических дебатов. Один из них имеет принципиальное значение: что для НАТО ценнее — формальное выполнение критериев «2/20» или реальный оперативный вклад тех союзников, которые отстают от «передовиков» на восточном фланге? К тому же фактически «восточные» члены альянса планируют увеличить средства на свою собственную оборону, тогда как другие союзники имеют иные приоритеты. Это объективно усиливает, а не регулирует дилемму «справедливого бремени» внутри НАТО. Причём речь может идти не только о региональных балансах и приоритетах, но и о самой полезности альянса в реакции не только на внешние, но и на наиболее существенные внутренние вызовы, включая террористическую угрозу и миграционный кризис. Особенно остро дилемма справедливого бремени воспринимается в связи с отказом Д. Трампа от Парижского соглашения по климату после саммита «Большой семёрки» в Таормине 26–27 мая.

Российский вопрос и расширение НАТО

Российская тема в официальной программе саммита не была обозначена, но обсуждалась. По словам Й. Столтенберга, «Россия в повестке НАТО всегда», в том числе и в контексте трансатлантической связки и распределения бремени. Главным, очевидно, было не детальное обсуждение российской повестки, а бóльшая ясность, которой европейские союзники пытались добиться от Д. Трампа относительно его линии по России и подтверждения в этой связи принципиальной преемственности американской политики по кризису европейской системы безопасности. Перед саммитом НАТО в США крайне усилилось давление на Трампа, и обозначенная прежде перспектива налаживания конструктивного взаимодействия

с Москвой в областях общего интереса, включая Сирию/ИГИЛ, была фактически заблокирована. Встреча в НАТО в целом зафиксировала сближение Д. Трампа с союзниками в вопросе отношений с Россией, что особо подчёркивалось руководством альянса в официальных выступлениях.

«Более агрессивная Россия, рост насильственного экстремизма, рост ИГИЛ» — именно эти вызовы, как подчеркнула Р. Готтемюллер, определили решения по двум центральным вопросам саммита. 2014 год, по её мнению, стал для НАТО переломным — после вторжения России в Украину, захвата Крыма и захвата Мосула ИГИЛ. При этом корни событий она видит в 2008 году, когда «на пороге финансового кризиса» произошло «российское вторжение в Грузию». Такая жёсткая риторика говорит о том, что в альянсе вновь консолидирована жёсткая линия на сдерживание РФ и общая позиция по Крыму и украинскому конфликту.

Приём в «евроатлантическую семью» Черногории (5 июня 2017 года) также следует рассматривать в фокусе этой консолидированной линии. МИД РФ в специальном заявлении отметил «анти-российскую истерию» в Черногории и право РФ на ответные меры на основе взаимности.

Р. Готтемюллер на совместной пресс-конференции с главой грузинского МИДа Михаилом Джанелидзе на полях ПА НАТО в Тбилиси подчеркнула связь вступления в альянс Черногории и продолжения политики открытых дверей НАТО, которая особенно актуальна для Грузии. Был продемонстрирован большой партнёрский вклад Грузии в миссии НАТО, силы реагирования альянса, учения и т. д.; заинтересованность НАТО в грузинском черноморском опыте и экспертизе; в развитии и укреплении сотрудничества. На вопрос, видит ли Готтемюллер альтернативу предоставлению Грузии Плана для членства (ПДЧ), она ответила: «Нет. Нет. НАТО приветствует, что Грузия является страной-претендентом, и мы приветствуем возможность работать с Грузией в отношении членства в НАТО». Само проведение ПА НАТО в Тбилиси (впервые в стране-партнёре с 2004 года) стало масштабным и знаковым событием, где, по словам Виктора Долидзе, грузинского министра по европейской и евроатлантической интеграции, должны были быть «сделаны специальные послания в адрес РФ и НАТО о том, что Грузия должна стать членом альянса».

Изначально было понятно, что, планируя встречу в Грузии, особое внимание придётся обратить именно на вопрос её членства в НАТО. Это значит, что все поданные сигналы и сделанные акценты очень серьёзны, а не ситуативны. Хотя вопрос о перспективе членства Грузии оставлен открытым, Москве дали понять, что в случае нарушения ею определённых красных линий (по Сирии, Украине и даже Молдове) НАТО после Черногории будет готова сделать следующий шаг и предоставить ПДЧ Грузии.

Выводы

Такое давление на Москву в совокупности с другими неблагоприятными для РФ сигналами брюссельской встречи, негативной динамикой российско-американских отношений, возросшей жёсткостью не только Берлина, но и Парижа при новом президенте Э. Макроне, а также в преддверии выборов 2018 года в России (и на Украине) создаёт опасность вынужденного дрейфа Европы к выстраиванию новых, управляемых отношений конфронтационного типа с РФ, дальнейшей консолидации Евро-Атлантики в рамках НАТО, а Москвы на платформе «Крепость Россия». При этом соответствующие решения могут быть закреплены уже в 2018 г. — в новой Стратегической концепции НАТО, которая будет принята следующим, формальным саммитом, причём на основе ныне достигнутых Д. Трампом и его европейскими партнёрами соглашений.

ПАПА ФРАНЦИСК И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

Анатолий Андреевич Красиков

профессор, главный научный сотрудник ИЕ РАН

Ушёл в историю европоцентризм католичества — самой крупной религиозной институции планеты. С избранием на престол в Ватикане выходца из Третьего мира папы Франциска Римская церковь, сохраняя в названии ссылку на свои исторические корни, утвердила собственный вселенский характер. Но какими видятся ей другие религии и человечество в целом в близком и более отдалённом будущем? И как видят её саму другие?

Идею этой аналитической записки автору, сам того не ведая, подсказал его сокурсник по учёбе в институте, дважды тёзка, учёный и дипломат, член-корр. РАН Анатолий Андреевич Громыко. В одной из двух своих монографий 2012 года он отмечал, что судьба человеческой цивилизации решается в триаде «человек—Земля—космос». Важная тайна, от разгадки которой зависят судьбы мира, — это сам человек, его происхождение и предназначение. Станут ли люди относиться к дому своего обитания — Земле — как к храму или будут считать его всего лишь своей мастерской, где им позволено всё? Смогут ли одни выработать идеологию планетарного сотрудничества вместо теории конфронтации в духе «столкновения цивилизаций»?¹ Ту же важную тайну стремится разгадать Ватикан. Прикоснёмся к ней и мы.

Человек — роль личности в истории

Начнем с феномена «счастливо царствующего» (принятый в католичестве словесный оборот. — *Ред.*) нынешнего папы. Хуан Мария Бергольо — аргентинец, сын итальянского рабочего-эмигранта,

Дата сдачи материала: 21 февраля 2017 года.

¹ Громыко А. А. Вызовы XXI века и Организация Объединённых Наций. М.: Ленанд, 2012. С. 15.

с 1958 г. член ордена иезуитов, одного из тех, которые руководствуются правилом как общинной, так и индивидуальной бедности. Создание таких орденов, получивших наименование нищенствующих, началось в XIII в. как результат миссии Франциска Ассизского и Доминика Гусмана. Оба они провозгласили своим идеалом евангельскую бедность и, получив право собирать милостыню, занимались благотворительностью, выступали с публичными проповедями, принимали исповедь, преподавали богословие. Позднее статус нищенствующих был признан за иезуитами, кармелитами, тринитариями, минимитами и членами ряда других орденов².

А теперь перед нами пройдёт укороченная из-за ограниченности объёма записки череда разных по статусу неординарных фигур давней и менее далёкой истории. Среди них как созидатели церкви, так и её разрушители и, для представительности, два атеиста. Откроет список английский теолог Джон Уиклиф (ок. 1320 — 1384), поборник реформ, критик тогдашнего папства, сторонник движения лоллардов³. Его последователем стал национальный герой чешского народа Ян Гус (ок. 1370 — 1415). И тут же — преступник Балтасар Коста, который в мае 1410 г. занял папский престол, назвавшись именем, которое 550 лет спустя выберет поистине святой Иоанн XXIII (Ронкалли). Псевдопапа жил в эпоху «великой схизмы» (раскола), когда высшую власть в РКЦ оспаривали между собой несколько претендентов и на костер по обвинению в ереси был отправлен Ян Гус. Тогда же сожжению подверглись извлечённые из могилы останки Уиклифа. Лжепапу уличили в пиратстве, убийствах и других преступлениях. Он пустился в бег, но был прощён и возвращён в сан кардинала. Умер естественной смертью и был с почестями погребён в баптистерии флорентийского храма Санта Мария дель Фьоре.

Нелицеприятную характеристику дал католицизму ушедшей эпохи Почетный папа Бенедикт XVI (при написании цитируемой ниже книги «Введение в христианство» — профессор Тюбингенского университета в Германии и простой священник): «Церковь настолько одичала, что всякий, узревший это, подвергается в оцепенение и ужас...

² Католическая энциклопедия. Т. III. М.: Изд-во францисканцев, 2007. С. 885—886.

³ Лолларды требовали уравнивания сословий и секуляризации церковного имущества (См. dic.academic.ru).

Единая скала Господа раскололась между враждующими партиями на много церквей, каждая из которых в той или иной мере притязает быть единственной. В результате для многих сегодня Церковь сделалась главным препятствием на пути к вере. Они могут видеть в ней лишь человеческое стремление к власти, мелочной театр, разыгрываемый теми, кто, притязая управлять зданием христианства, на деле лишь служит помехой для истинного духа христианства... Таков парадоксальный образ Церкви, в которой божественное столь часто подается через недостойные руки людей»⁴.

Ровно 500 лет назад, в 1517 г., христианский богослов Мартин Лютер (1483–1546), прибил к дверям церкви в Виттенберге свои 95 тезисов, в которых осудил буллу Льва X об отпущении грехов за деньги. Папа тут же предал поборника реформ церкви анафеме. Тот объявил борьбу с папством делом всей немецкой нации. С этого момента меняется богословие, протестантизм отделяется от католичества, на Европу обрушивается цунами религиозных войн. А как оценивает эти события церковь папы Франциска? «Поскольку подлинной целью Лютера была реформа, отделение протестных общин должно восприниматься нами не как успех реформаторов, а как их временное поражение. Он нашёл бы на Втором Ватиканском соборе своё место, то самое, занять которое заслужил при жизни»⁵.

Добавим к именам известных религиозных деятелей двух убеждённых атеистов Маркса и Энгельса. Американско-израильские богословы Прейгер и Телушкин называют марксизм «светским, нерелигиозным отпрыском иудаизма». «Мышление Маркса, внука двух ортодоксальных раввинов, зиждилось на еврейской озабоченности проблемами нравственности, — пишут они в одной из своих книг. — <...> Только еврей (Маркс) мог так бескомпромиссно и страстно бороться за улучшение положения неимущих классов. <...> Энгельс написал... работу “Происхождение семьи, частной собственности и государства”. <...> Первобытный человек, судя по Энгельсу, жил в идеальном... обществе, где отсутствовала эксплуатация человека человеком. <...> ...мы, наверное, отвергнем наивную веру в “благородного дикаря”. Современный

⁴ Ратцингер Й. Введение в христианство. М.: Духовная библиотека, 2006. С. 229.

⁵ См. статью председателя Папского совета по содействию христианскому единству Курта Коха в еженедельном издании: Оссерваторе романо. 2017. 19 января. С. 14–15.

человек мало чем отличается... от первобытного человека. Все мы способны стать кайнами. Каждый из нас должен бороться со своими слабостями, точно так же, как наши первобытные предки»⁶.

Крутой поворот от взаимного неприятия христиан разных конфессий к диалогу и сотрудничеству произошёл на Втором Ватиканском соборе. Этот форум, развернувший на 180 градусов стратегию Католической церкви и государства Ватикан, декларировал:

— началом, предметом и целью всех общественных установлений должна быть человеческая личность;

— католическая церковь не отвергает ничего из того, что истинно и свято в других религиях, сожалеет обо всех проявлениях антисемитизма, уважительно относится к мусульманам;

— следует одобрять мужество тех, кто отказывается выполнять преступные приказы и всеми силами стараться предупредить то время, когда можно будет полностью запретить любую войну;

— католики готовы вести диалог с теми, кто противится Церкви и ее преследует.

Стратегия Второго Ватикана была поддержана всеми послесоборными папами, хотя, как заметил докторант ИЕ РАН В. М. Богомазов, по мнению одного из них, Бенедикта XVI, обновление церкви вышло за рамки формы и в значительной степени затронуло существо доктрины католицизма⁷. Эта стратегия, основные положения которой были разработаны святым Иоанном XXIII, сегодня проводится в жизнь папой Франциском.

“Laudato si’”: наш общий дом — Земля

«Какой мир мы хотим оставить тем, кто придёт после нас, растущим сегодня детям?» Этот вопрос — центральный в энциклике папы Франциска “Laudato si’”, опубликованной 18 июня 2015 года⁸.

⁶ *Прейгер Д., Телушкин Д.* Восемь вопросов об иудаизме. Лос-Анжелес: Almanac, 2000. С. 90–126.

⁷ *Богомазов В. М.* Папа Римский Бенедикт XVI и актуальные проблемы современности // Современная Европа. 2013. № 1. С. 117.

⁸ Энциклика “Laudato Si’” Верховного Понтифика Франциска. Забота об общем доме. М.: Изд-во францисканцев, 2015. 191 с.

По убеждению понтифика, он касается не только окружающей среды в строгом смысле этого слова, но и порождает дальнейшие вопросы о смысле жизни. Какова цель, ради которой мы в нее пришли? Ради чего трудимся и боремся? Почему Земля нуждается в нас? Начнем изложение энциклики с цитирования её первых строк.

“*Laudato si', mi' Signore*” — «Прославлен будь, мой Господи», — пел святой Франциск Ассизский. В этом прекрасном песнопении он напомнил нам, что наш общий дом — для нас и сестра, с которой мы разделяем существование, и чудесная мать, заключающая нас в свои объятия. Мы росли, считая себя собственниками и владельцами, имеющими право на разграбление. Насилие, таящееся в раненном грехом человеческом сердце, проявляется, помимо прочего, и в симптомах болезни, которые мы замечаем в почве, в воде, в воздухе и в живых существах. Более пятидесяти лет назад, когда мир балансировал на грани ядерного кризиса, святой папа Иоанн XXIII написал энциклику, в которой не ограничился простым осуждением войны, а пожелал обратиться с предложением мира. Свое послание “*Pacem in Terris*” («Мир на Земле»)⁹ он адресовал всему католическому миру, но добавил: «...и всем людям доброй воли». «Сейчас, в условиях глобального разрушения окружающей среды, я хочу обратиться к каждому человеку, живущему на этой планете. Я хотел бы вступить со всеми в диалог о судьбе нашего общего дома».

Основная часть энциклики подразделяется на шесть глав. В первой («Что происходит с нашим домом») главным вызовом для человечества называется изменение климата — глобальная проблема с серьёзными экологическими, социальными, экономическими, распределительными и политическими последствиями. Климат, пишет Франциск, является общим благом, которое принадлежит и служит всем, но его изменения оказывают самое негативное влияние на бедных. Вторым вызовом является вопрос воды: доступ к безопасной питьевой воде является важнейшим, фундаментальным и универсальным правом человека, он обеспечивает выживание людей

⁹ Двухполосная выборка извлечений из энциклики Иоанна XXIII “*Pacem in Terris*”, подписанной 11 апреля 1962 г., в переводе автора этой записки была напечатана в газете «За рубежом» 23 апреля 1963 г., за несколько недель до кончины понтифика. Через полтора месяца он же опубликовал в журнале «Наука и религия» статью «Наследие доброй воли Иоанна XXIII».

и поэтому представляет собой условие для осуществления других прав человека. Лишить бедных доступа к воде означает отрицать право на жизнь, укоренённое в их неотъемлемом достоинстве. В третьих, каждый год навсегда исчезают тысячи видов растений и животных. Человеческое вмешательство, когда оно имеет целью служение финансам и потребительству, приводит к тому, что земля, на которой мы живём, становится менее богатой и красивой, всё более тесной и серой. В рамках этики международных отношений возник самый настоящий экологический долг, и ответственность неодинакова, у развитых стран она больше.

Во второй главе («Евангелие творения») говорится об отношении людей к другим живым существам. Вывод, будто человеку дано абсолютное господство над другими творениями, ошибочен. Человек наделён ответственностью «возделывать и хранить» сад мира (ср. Быт. 2: 15), зная, что конечной целью других творений являемся не мы. Напротив, все идут вперёд, вместе с нами и через нас, к общей цели, которая есть Бог.

Глава третья («Человеческие корни экологического кризиса») говорит об опасности использования достижений науки и техники во вред экологии и человеку. Приверженцы «одноразовой логики» обращаются с ближним и природой как с простым объектом. Эта логика позволяет эксплуатировать детей, бросать пожилых людей, превращать других в рабов, переоценивать способность рынка к саморегулированию, практиковать торговлю людьми, продавать шкуры животных, находящихся на грани исчезновения, и «окровавленные алмазы». Это логика мафиозных структур, торговцев органами, наркоторговцев и отказывающихся от зачатых детей, потому что они не соответствуют планам родителей. Ещё один вопрос — генная инженерия. Необходимы научные и общественные дискуссии, широкие и способные принять во внимание всю имеющуюся информацию и назвать вещи своими именами, начиная с направлений независимых и междисциплинарных исследований.

В четвёртой главе («Интегральная экология») Франциск на многочисленных конкретных примерах обосновывает тезис о связи между проблемами экологии с одной стороны и социальными вопросами с другой. Бороться за общее благо, пишет он, значит делать выбор в пользу солидарности, отдавая предпочтение самым бедным.

Пятая глава («Некоторые линии ориентации и действия») гласит, что участники международных встреч на высшем уровне по проблемам окружающей среды не оправдали ожиданий: из-за отсутствия политической воли действительно значимые и эффективные глобальные договорённости так и не были достигнуты. Почему сегодня желают сохранить власть, которую будут вспоминать как неспособную вмешаться, когда сделать это требовалось в самом срочном порядке? Коррупция часто порождает соглашения, подготовленные без информирования общественности и углублённого обсуждения.

И, наконец, последняя глава энциклики («Экологическое воспитание и духовность») констатирует, что изменить привычки и поведение людей — дело непростое. Поэтому центральными задачами церкви остаются образование и воспитание, а любое изменение нуждается в мотивации и образовательной программе. В неё должны быть вовлечены все образовательные круги, в первую очередь школа, семья и СМИ. Нужна и тщательно подготовленная катехизация. Папа предлагает начать с изменения образа жизни и оказания здорового давления на тех, кто облечён политической, экономической и социальной властью. Важную роль должно сыграть экологическое образование, способное влиять на поступки и привычки людей, уменьшить потребление воды и организовать отдельный сбор мусора. Интегральная экология требует простых повседневных действий, которыми мы разрушаем логику насилия, эксплуатации, эгоизма. Всё упростится, если созерцать творение взором веры: верующий человек созерцает мир не снаружи, а изнутри, распознавая связи, которыми Отец соединил нас со всеми живыми существами.

Космос — от взрывного начала к тихому уходу

Заголовок этого раздела записки мы заимствовали у официоза папства «Оссерваторе романо», где под ним в канун Нового года был опубликован обзор научных и научно-популярных книг, так или иначе посвящённых космосу. Но интерес землян к вселенной намного старше изобретённого Гутенбергом в середине XV в. книгопечатания. Уже на заре своего существования человечество ощутило неразрывную связь собственной судьбы с небом, откуда днём свет и тепло

посылало людям солнце, а ночью по океану звёзд проплывала луна. Об этом свидетельствуют не только захватывающие мифы античности, донесённые до наших дней чередой сменявших друг друга поколений, но и использование на практике постепенно накапливавшихся знаний нашими предками — земледельцами и мореплавателями. Астрономические артефакты, оставленные самыми давними цивилизациями, свидетельствуют о том, что эта отрасль знания является одной из первых наук, и, что ещё более важно, благодаря ей человечество может заглянуть в безмерно далёкое будущее.

В католичестве основоположником астрономии Нового времени считается каноник Николай Коперник (1473—1549). Участвуя в подготовке реформы календаря, окончательно утверждённого позднее, уже при папе Григории XIII (1502—1585, на престоле с 1572 г.) он предложил гелиоцентрическую картину мира в противовес общепринятой тогда геоцентрической. Главный инквизитор Беллармин объявил работу Коперника «О вращениях» ошибкой и включил в Индекс запрещённых книг. Папа Иоанн Павел II в послании к 450-летию книги отметил «благоразумие и смелость учёного».

Тот же понтифик признал вину церкви в преследовании итальянского физика и астронома Галилео Галилея (1564—1642), который утверждал, что мир существует вне и независимо от человеческого сознания. На суде над учёным, проходившем в 1633 г., когда в памяти церковного общества ещё не стёрлись воспоминания о трагической участи Джордано Бруно, Галилей сначала защищал научные взгляды Коперника, но потом отрёкся от них. В итоге суд предписал ему до самой смерти находиться под домашним арестом. Иоанн Павел II ещё раз вернулся к этой теме в речи в той же академии в 1992 г. На этот раз он не только воздал должное Галилею как учёному, но и подтвердил, что в толковании Священного Писания учёный был ближе к истине, чем профессиональные богословы, и официально снял с него обвинение в ереси.

В 1600 г. в Риме погиб на костре бывший монах-доминканец Джордано Бруно, осмелившийся выступить с утверждением о множестве миров и бесконечности вселенной. Будет ли реабилитирован и он? С таким вопросом автор записки обратился к Вальтеру Брандмюллеру, который с 1998 по 2009 год возглавлял Папский комитет по историческим наукам, в 1994 году издал книгу о Галилее, потом

был переведён на другую должность и в 2010 стал кардиналом. Ответ был категорическим: «Нет, не будет». При нынешнем папе такой же вопрос не раз задавали на более высоком уровне, и Франциск отвечал, что является принципиальным противником смертной казни, но дальше этого не заходил.

Скончавшийся десять лет назад астроном Корнелльского университета (США), лауреат Пулицеровской премии Карл Саган составил «космический календарь», в котором, представив 13,8 млрд лет существования вселенной как один год, состоящий из 365 дней, нарисовал сжатую в столько же миллиардов раз картину её истории. В новом масштабе времени Большой взрыв происходит в 0 часов 0 минут 0 секунд 1 января. Млечный путь начинает формироваться 16 марта (11 млрд лет назад), Солнечная система — 2 сентября (4,6 млрд лет тому назад). До 9 ноября первые признаки жизни на Земле остаются лишь намёками. Рыбы появляются 17 декабря (500 млн лет назад), динозавры — 25 декабря (250 млн лет назад) и, наконец, люди — 31 декабря (12 млн лет назад) около 14 часов 30 минут.

Не менее впечатляющее полотно нарисовал в книге «Всего миллиард лет? Путешествие к концу вселенной» итальянский профессор Паоло Де Бернардис (Болонья: Изд-во Мулино, 2016), лауреат премии Бальцана, которую в 1963 г. получил Иоанн XXIII. Он избрал темой своих исследований будущее космического пространства. Взяв за точку отсчёта тот факт, что затерявшийся во вселенной земной шар с уникальным и хрупким равновесием получаемой от Солнца и излучаемой за пределы атмосферы энергии подобен песчинке в безбрежном и бездонном океане звёзд и планет, профессор Де Бернардис приходит к выводу: термическая стабильность Земли может разрушиться неожиданно и быстро.

Русский физик Александр Михайлович Ляпунов (1857–1917), член Петербургской, член-корр. Парижской и ряда других академий наук, предсказал превращение Солнечной системы в хаотическую через 50 млн лет¹⁰. Эстафету у него принял американский математик и метеоролог, иностранный член РАН Эдвард Лоренц (1917–2008). Он указывал на опасное свойство некоторых хаотичных систем:

¹⁰ Пятитомник сочинений А. М. Ляпунова бы выпущен издательством АН СССР в 1954–1959 гг.

незначительное влияние на них может приводить к серьёзным последствиям где-нибудь в другом месте и в другое время. Прочитируем Википедию: «Бабочка, взмахивающая крыльями в Айове, может вызвать лавину эффектов, которые могут достигнуть высшей точки в дождливый сезон в Индонезии. “Эффект бабочки” вызывает и аллюзию к рассказу Рэя Бредбери “И грянул гром”, где гибель бабочки в далёком прошлом изменяет мир очень далёкого будущего».

В конце 1986 г. автор записки присутствовал на юбилейной сессии академии, члены которой, граждане разных стран и носители разных мировоззрений, назначаются лично папой, но не подчинены Святому престолу. Раз в два года они собираются все вместе, чтобы подготовить, обсудить и утвердить доклады о последних достижениях математических, физических и естественных наук. В личной беседе с автором этих строк президент академии, профессор биологии и биофизики университета в Рио-де-Жанейро (Бразилия) Карлус Шагас сказал, что «настоящий учёный должен отказаться от содействия поборникам гонки вооружений. При этом учёным должна быть предоставлена возможность следить за тем, как применяются сделанные ими открытия на практике, чтобы предотвратить их эвентуальные негативные последствия».

Заключение

В новогоднем послании на 2017 год папа Франциск вновь подчеркнул стремление предотвратить сползание от «лоскутной» к полномасштабной Третьей мировой войне, отстаивать безмерную ценность жизни, заботиться об обездоленных, мигрантах, больных и отверженных, жертвах вооружённых конфликтов и стихийных бедствий, заключённых, безработных и жертвах любой формы рабства. Каждое действие в этом направлении, каким бы скромным оно ни было, помогает строить мир, свободный от насилия¹¹.

Политическое измерение этой программы раскрыто в интервью папы ветерану итальянской журналистики Эудженио Скальфари.

¹¹ Послание Святейшего отца Франциска на Всемирный день мира 1 января 2017 г. Ватикан: Libreria Editrice Vaticana, 2017. Р. 3–4, 7.

Когда тот обратился к Франциску с просьбой изложить свое мнение о равенстве членов общества и добавил, что за это выступают марксисты (социалисты и коммунисты), последовал ответ: «Не мы начали думать как коммунисты. Это они изменились¹². Христос выступал за такое общество, где в принятии решений участвовали бы бедные и слабые, выброшенные за борт. Именно они, народ, бедные, верующие и неверующие, а не демагоги и мошенники. Да, не все, в том числе и внутри католичества, поддерживают меня, — признал Франциск, — но это не мешает нам оставаться единоверцами». Единственный вопрос, оставшийся без ответа, касался Трампа. «Я не даю оценок политикам, — сказал папа. — Меня интересуют лишь негативные последствия их поведения по отношению к бедным и тем, кто оказался за обочиной жизни общества».

14 декабря 2016 года автора записки навестил приехавший в Москву на неделю по своим делам старый друг — куратор внешних церковных связей Православной церкви в Америке (ПЦА)¹³ протоиерей Леонид Кишковский. Мы обсудили реакцию в мире на «феномен Бергольо» — лидера «революции нежности и милосердия». В США, по данным опросов, в поддержку Франциска выступают 63 % граждан, его выступления в Конгрессе и на сессии ГА ООН прерывались аплодисментами, но один из ведущих экономистов Томас Соуэлл был категоричен: «Идеи папы — путь к нищете». В нашей стране, не упоминая имени папы, Патриарх Кирилл резко осудил «ересь человекопоклонничества» и благословил создание Саровского духовно-научного центра на базе Успенской пустыни и Федерального ядерного центра. Впрочем, нам, государственному научному учреждению, вряд ли стоит брать на себя роль арбитра в этом «разномыслии» Первого и Третьего Рима.

¹² Хорхе Марио Бергольо явно имел в виду Италийскую коммунистическую партию, которая не только изменила свое название, убрав оттуда слово «коммунистическая», но и признала основополагающие ценности, провозглашенные в Уставе, Всеобщей декларации прав человека и других документах ООН.

¹³ ПЦА — правопреемница первых православных структур на Аляске (XIX в.) и Американской митрополии Русской церкви в США (XX в.). Она получила автокефалию от РПЦ в 1970 году, но не была признана в этом статусе Константинопольским патриархатом и частью других церквей Вселенского православия.

Р. С. Ящик Пандоры

Мы начали этот материал с подсказки Ан. А. Громыко и построили его по предложенной им схеме. А закончим цитатой из второй его монографии, вышедшей из печати в том же 2012 году¹⁴: «На мировое сообщество надвигаются эрозия и исчезновение основной опоры международных отношений — суверенных государств, вырождение международного права, умаление роли ООН. Без них мир войдет, уже вошел, в эпоху анархии и беззакония. Проблемы экологии, разрушение жизнеобеспечивающего слоя Земли примут необратимый характер. В этих условиях разразятся войны. За плодородные земли, ископаемые и особенно воздух. Ящик Пандоры уже открыт. Бренность мира для “лишних миллиардов” землян ощутима до боли. Правители “золотого миллиарда” не понимают, что власть и слава — это ещё не жизнь. Мы уйдем, а Луна и Солнце, Земля останутся. Хорошо бы сохранилось и человечество...»

¹⁴ Громыко Ан. А. *Метаморфозы нашего времени*. М.: Весь мир, 2012. С. 15—16.

ПРИЧЕРНОМОРЬЕ В ПЛАНАХ ПЕКИНА ПО ВОССОЗДАНИЮ ВЕЛИКОГО ШЁЛКОВОГО ПУТИ

Сергей Николаевич Гончаренко

доктор исторических наук, главный научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований ИЕ РАН

Осенью 2013 года китайское руководство выступило с инициативой развития инфраструктуры стран, через территорию которых можно обеспечить движение китайских товаров в Западную Европу. Одним из таких направлений стало намерение широко развивать торговые и внешнеэкономические связи через страны Центральной Азии, Каспий и Причерноморье. В результате появилась программа, фактически воссоздающая Великий Шёлковый путь древности.

Экономический пояс Шёлкового пути и Россия

Представляя эту программу, получившую название Экономический пояс Шёлкового пути (ЭПШП), Председатель КНР Си Цзиньпин обозначил пять основных элементов: укрепление политических связей Китая с государствами Евразии; формирование в регионе единой транспортной сети; содействие развитию торговых связей и размещению инвестиций; укрепление гуманитарного общения этих стран. Программа ориентирована на продвижение КНР в европейские страны и регионы и прежде всего в Евросоюз, с которым у Китая второй по объёму (после США) товарооборот — порядка 600 млрд евро в год. Поэтому акватория Чёрного моря и Черноморский регион в целом — как удобная транспортная артерия, обеспечивающая выход в Европу — сразу оказались в фокусе внимания Пекина. Вместе с другой большой программой — Морской Шёлковый путь XXI века (МШП) — программа ЭПШП является частью китайской инициативы, получившей название «Один пояс, один путь».

Дата сдачи материала: 25 октября 2016 года.

Вполне естественным представляется интерес Китая к отдельным странам этого пространства. Это прибрежные государства Причерноморья: Россия, Болгария, Грузия, Румыния, Турция и Украина. А также страны черноморского региона, не имеющие выхода к Черному морю: Албания, Армения, Азербайджан, Молдавия, Сербия, Греция. Все они объединены в рамках международной региональной экономической организации «Черноморское экономическое сотрудничество». Практически с каждым из этих государств Пекин выстраивает собственные экономические и торговые отношения, развивает деловые и политические контакты, а политическое руководство КНР планирует использовать для развития контактов с ними традиции, практику и опыт старого Китая — естественно, в контексте современных реалий и возможностей.

Особую роль в реализации планов Китая играет территория России — обширная и достаточно удобная для содействия подключению к транспортным потокам Северной, Центральной и Южной Европы. В 2014 году в российском экспертном сообществе началась дискуссия о том, чем ЭПШП может быть привлекателен с точки зрения российских интересов в Центральной Азии, и был сделан вывод о желательности сотрудничества ЕАЭС и ЭПШП. По сути, российская сторона выразила поддержку в отношении планов Китая. 8 мая 2015 года в Москве В. В. Путин и Си Цзиньпин подписали совместное заявление о сопряжении ЕАЭС и ЭПШП — о том, что применительно к ЭПШП Россия и Китай намерены налаживать совместную работу в двусторонних и многосторонних форматах, прежде всего на площадке ШОС, расширять торгово-инвестиционное взаимодействие, обеспечивать реализацию крупных совместных инвестиционных проектов, продвигаться к созданию зоны свободной торговли между ЕАЭС и КНР, формировать благоприятную среду для роста числа малых и средних предприятий, укреплять сотрудничество по линии финансовых институтов и др. Для координации сотрудничества в различных сферах под руководством МИДов двух стран создается двусторонняя рабочая группа¹.

¹ Совместное заявление РФ и КНР о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шёлкового пути от 8 мая 2015 года. — см. www.kremlin.ru/supplement/4971.

Страны Причерноморья в планах Китая

В диалоге с китайскими руководителями представители всех причерноморских стран позиционируют себя как трамплин для выхода КНР в Европу и развития сотрудничества Китая с ЕС.

О подключении Болгарии к реализации ЭПШП говорилось в ходе четвертого саммита стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и Китая в г. Сучжоу (КНР) в ноябре 2015 года. В частности, сообщалось, что в Болгарии обратили внимание на предложение, которое в ходе этого саммита высказал премьер Госсовета КНР Ли Кэцян: развивать сотрудничество сторон в регионах Адриатического, Балтийского и Чёрного морей. А министр иностранных дел КНР Ван И, продолжая тему, подчеркнул, что китайская сторона готова вместе с Болгарией продвигать взаимовыгодное партнёрство и инфраструктурное строительство. В марте 2016 года Болгария и КНР выработали совместный документ — «Видение и план действий о совместном строительстве ЭПШП и МШП XXI века». Комментируя документ, посол КНР в Болгарии Вэй Цзинху отметил, что Болгария является важной частью проекта ЭПШП. Тогда же представители Болгарии и Китая договорились о подключении порта Бургас к линии ЭПШП: из г. Чэнчжоу (пров. Хэнань) грузы будут доставляться водным путём по маршруту Азербайджан (Каспийское море) — Баку — Грузия (Чёрное море) — Бургас и далее поездом на Гамбург. Эти и некоторые другие примеры двустороннего сотрудничества позволили министру экономики Болгарии Б. Лукарскому заявить в беседе с Ли Кэцяном в июле 2016 года, что Болгария готова стать площадкой для выхода китайской продукции на европейский рынок.

Интересное заявление об оценках Румынией ЭПШП принадлежит бывшему президенту страны Э. Константинуеску. По его словам, когда-то ЭПШП был утопией, а теперь стал реальностью. И Румыния — это мост между восточной экономикой, философией и ментальностью и мировоззрением Центральной и Западной Европы. Более конкретно о заинтересованности в развитии сотрудничества в формате ЭПШП высказался в марте 2016 года госсекретарь канцелярии премьер-министра Румынии Ф. М. Тачу, подчеркнув, что в Бухаресте стремятся продвигать румынскую продукцию на китайский рынок. Румыния заинтересована в том, чтобы найти точки соприкосновения

в сотрудничестве стран ЦВЕ, программ ЕС в области инфраструктуры и инвестиций и нового Шёлкового пути. А по словам госсекретаря ассоциации экономических и социальных исследований и прогнозов Румынии Д. Динулеску, Румыния является главным партнёром Китая среди стран ЦВЕ и может стать хорошим рынком для китайской продукции, энергетическим хабом — как в области возобновляемых, так и обычных источников энергии.

Развитие отношений с Китаем в контексте ЭПШП — один из важнейших приоритетов и правительства Грузии. Об этом в апреле 2016 года заявил министр экономики Грузии Д. Кумсишвили. Основная транспортная инфраструктура, которая сейчас строится в Грузии, утверждал министр, является составной частью Шёлкового пути. Это железнодорожная линия Баку—Тбилиси—Карс и порт Анаклия. По его словам, Шёлковый путь создает для Грузии многосторонние перспективы — развивать экономику и торговлю, устанавливать новые связи, а транспортировка грузов из Китая в Европу через Грузию — «лучший пример транзитного значения страны и роли железной дороги в нём».

Вопросы подключения Турции к реализации планов Китая обсуждались в ходе визита президента Турции Р. Т. Эрдогана в КНР в июле 2015 года. Комментируя итоги визита, председатель турецкого центра стратегических исследований С. Сенсой отметил, что Турция находится на важном стратегическом перекрёстке нового Шёлкового пути, и сотрудничество двух стран может быть успешным, так как Турции нужны инвестиции. В ходе саммита G20 в Анталье в ноябре 2015 года президент Турции Р. Т. Эрдоган и Си Цзиньпин подписали два документа, которые, как отмечалось в комментариях СМИ, «практически делают Турцию частью китайской инициативы». Имеется в виду турецкий проект создания «коридора» в составе железнодорожной линии Баку—Тбилиси—Карс и казахского порта Актау на Каспии; оттуда дорога пойдёт на Китай. В западном направлении «коридор» через Босфор и Мраморное море выйдет на границу ЕС. Другой документ — о финансировании китайской стороной строительства скоростной железной дороги между турецкими городами Карс и Эдирне, находящимися соответственно на востоке и западе Турции. В результате, что важно для Турции (с учётом фактически заблокированных ближневосточных транспортных маршрутов через

Сирию и Ирак), может получиться современная железнодорожная инфраструктура с устойчивым выходом на страны Центральной Азии.

Украина тоже проявляет интерес к программе ЭПШП. В СМИ страны преобладает мнение о необходимости присоединения к китайскому проекту для получения непосредственной выгоды от участия в его реализации. В мае 2016 года было объявлено о создании на Украине общественной организации “Silk Link” — при поддержке депутатской группы Верховной Рады Украины по межрегиональным связям с КНР. Ее целью декларируется расширение сотрудничества Украины, Китая и стран Европы, реализация потенциала Украины как транспортно-логистического хаба и финансово-делового центра в рамках ЭПШП.

Проблематика сотрудничества двух стран в этих вопросах обсуждается и на межгосударственном уровне. 25 июля 2016 года премьер-министр Украины В. Гройсман и посол КНР на Украине Ду Вэй высказались за скорейшее согласование плана действий Украина—КНР (соответствующей «дорожной карты») по совместной реализации китайской инициативы «Один пояс, один путь». Ду Вэй также заверил в готовности Китая развивать и укреплять взаимодействие с Украиной, «как того требует стратегический характер отношений двух государств».

Украинские власти форсируют развитие сотрудничества, но есть и скептические настроения. Так, нерешённость ряда вопросов привела к тому, что украинские эксперты попытались осмыслить ситуацию с подключением страны к планам Китая по развитию ЭПШП. В известной мере отражением такого подхода стал появившийся в Интернете в июле 2016 года материал «Новый Шёлковый путь и Украина: пять ключевых вопросов», авторы которого анализируют, что может дать Украине такое сотрудничество. По мнению ряда украинских экспертов, пока неясно, способна ли Украина заполучить поток китайских грузов на Европу. Ведь Украина не является членом ЕС, что усложняет прохождение границы. А сложившийся на Украине непрозрачный и длительный механизм оформления таможенных грузов, дороговизна судозаходов в украинские порты и другие факторы ещё сильнее понижают её конкурентоспособность.

Новый Шёлковый путь и Греция

Из неприбрежных стран Черноморского региона (Азербайджан, Албания, Армения, Греция, Молдова, Сербия) выделяются отношения Китая с Грецией. На протяжении ряда лет в КНР проявляют интерес к объектам недвижимости, которые греческие власти намереваются приватизировать: в частности к одному из крупнейших грузовых портов Европы Пирею. Поэтому в КНР было с удовлетворением воспринято сообщение о том, что в апреле 2016 года греческими властями и китайской компанией КОСКО подписано соглашение о приобретении китайской стороной 67 % акций этого порта.

Комментируя соглашение, премьер-министр Греции А. Ципрас заявил, что географическое положение Греции и участие в ЕС делают её важным партнёром Китая в области экономики, торговли и культурных связей и в дальнейшем такое сотрудничество может быть распространено на все страны европейского континента. По словам А. Ципраса, Греция стремится быть мостом между Востоком и Западом, и через подписанное соглашение можно будет ещё больше сократить протяжённость знаменитого Шёлкового пути.

Особое внимание — в том числе общественности и СМИ — привлекло выступление по проблематике нового Шёлкового пути посла КНР в Греции Цзоу Сяоли на конференции в Афинах в марте 2016 года. По его словам, в Китае рассматривают Грецию как важную составляющую ЕС, а Греция считает Китай своим надёжным стратегическим партнёром. Как это видится в Китае, железная дорога Будапешт—Белград, строительство которой при финансовом участии Китая завершается в 2017 году, и Пирей станут европейской частью скоростной железнодорожной магистрали «суша—море» между Китаем и Европой. Причём делается это, как отметил посол, в интересах Греции. А Пирей — «важный узел на Шёлковом пути» — станет основой портовой инфраструктуры стран Средиземного и Чёрного морей и позволит создать конкурентоспособную международную морскую транспортную сеть.

Выводы

Предложенное руководством КНР воссоздание Великого Шёлкового пути получило широкую поддержку как в Европе и странах Причерноморья, так и на Востоке, в странах Азии. Объективная реальность такова: Причерноморье — одно из тех направлений, которое неизбежно будет использоваться при транспортировке грузов из Китая в Европу, и поэтому в планах воссоздания Великого Шёлкового пути занимает важное место. Китайская сторона заинтересована в скоростном продвижении своих грузов в Европу и привлекает к проекту страны транзита — это прежде всего государства Причерноморья. Сами эти страны готовы содействовать Китаю в реализации его планов — хотя каждая по-своему, поскольку их интересы не всегда совпадают. Все страны Причерноморья рассчитывают привлечь китайские средства на развитие собственной инфраструктуры. Пока дальше других продвинулась Греция, согласившись на приватизацию китайской стороной крупного порта и тем самым предоставив Китаю выход в Средиземное море.

ПЕРЕХОД ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВА В АРКТИЧЕСКОМ СОВЕТЕ ОТ США К Финляндии

Валерий Петрович Журавель

кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник Центра Северной Европы ИЕ РАН

В статье подводятся итоги двух лет председательства США в Арктическом совете. Исходя из концептуальных основ финской арктической политики и анализа первых заявлений политиков предпринимается попытка спрогнозировать программу председательства Финляндии в 2017–2019 годах, а также её возможное влияние на ослабление напряжённости в российско-американских и западноевропейских отношениях и укрепление российско-финляндского сотрудничества.

12 мая 2017 года в городе Фэрбанкс (штат Аляска) на заседании на уровне министров иностранных дел председательство в Арктическом совете (далее АС), в который входят Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция, перешло от США к Финляндии.

Итоги председательства США

Председательство США в АС пришлось на 2015–2017 годы, когда в мире резко осложнилась политическая обстановка, но, к чести США, они не перенесли свои противоречия с РФ в работу АС. Его рабочие органы продолжали функционировать в прежнем режиме, что позволило США провести ряд результативных международных встреч и подготовить к подписанию в Фэрбанксе несколько важных документов.

Был достигнут прогресс в развитии многостороннего сотрудничества береговых охран. 31 октября 2015 года в городе Нью-Лондон (США) официальными представителями ведомств, осуществляющих

функции береговых охран государств-членов АС, было подписано Совместное заявление о намерении развивать многостороннее сотрудничество в формате Арктического форума береговых охран.

Плодотворно прошли консультации по вопросам международного рыболовства в Северном Ледовитом океане. В июне 2015 года Россия, США, Норвегия, Канада и Дания подписали соглашение о запрете рыбной ловли в международных водах Арктики. Договорённость касается района открытого моря, расположенного за пределами исключительных экономических зон приарктических государств.

Впервые за всю историю АС США изучили состояние и проблемы коммуникационных сетей в Арктическом регионе.

Непосредственно в Фэрбанксе главы МИД восьми арктических стран приняли итоговую «Декларацию Фэрбанкса», подтверждающую приверженность мирному развитию Арктики и взаимовыгодной совместной работе с упором на природоохранную деятельность. Было подписано Соглашение о развитии международного арктического научного сотрудничества для укрепления кооперации в этой области и повышения уровня научных знаний об Арктике. Соглашение направлено на облегчение международных научных исследований, активизацию контактов и обмен результатами между учёными, упрощение пересечения границы и совместного использования научной инфраструктуры.

На наш взгляд, в ходе своего председательства США осознали и публично признали, что ранее уделяли недостаточно внимания Арктике и сильно в этом плане отстали от России, Норвегии и Канады. То, что Барак Обама стал первым действующим президентом США, который побывал за Полярным кругом и встретился с жителями региона, является ярким тому подтверждением.

США отстают в создании ледокольного флота. Сегодня у них три ледокола, но действовать в арктических широтах способны только два. Принято решение о строительстве ещё одного тяжёлого ледокола стоимостью до 1 млрд долл. с вводом в строй в 2020 году.

В период председательства США провели внутри страны ряд мероприятий по укреплению интереса граждан к полярным делам и их информированию об «арктическом статусе» Америки.

Встреча в Фэрбанксе прошла в доброжелательной обстановке. Министр иностранных дел Канады Христя Фриланд приветствовала российскую делегацию на русском языке. Министр иностранных дел

РФ Сергей Лавров, посол России в США Сергей Кисляк и мэр Фэрбанка Джим Матерли возложили венки к памятнику героям воздушной трассы Аляска—Сибирь: в 1942—1945 годах в рамках ленд-лиза советские и американские летчики перегнали из этого города около 8 тыс. боевых самолётов.

Основные направления председательства Финляндии

Глава МИД Финляндии Тимо Сойни на встрече в Фэрбанксе назвал основные направления работы в АС до 2019 года, среди которых особенно важны следующие:

- охрана окружающей среды, включая сохранение биоразнообразия в северной полярной зоне;
- развитие коммуникационных сетей в регионе;
- увеличение количества метеостанций для мониторинга состояния льдов, океана и атмосферы;
- образовательные программы для молодёжи коренных народов¹.

Финляндия в своей деятельности на арктическом направлении выступает за сохранение стабильности и мирного характера Арктики и считает, что регион может и должен развиваться как пространство сотрудничества и безопасности. В этом плане приветствуется позиция президента страны Саули Ниинистё, который заявил, что в течение двухгодичного срока у руля Совета его страна могла бы способствовать смягчению мировой политической ситуации, например, приняв у себя встречу на высшем уровне с участием лидеров РФ и США.

Финское государство, признавая существование реальных угроз уязвимой природной среде Арктики, отдаёт приоритет развитию морского судоходства и соответствующей инфраструктуры и поддерживает участие коренных народов в международном сотрудничестве. Оно с пониманием относится к интересам, стратегии и политике арктических стран, внимательно следит за их действиями и заявлениями. Так, Канада и США в конце 2016 года запретили выдачу лицензий

¹ США передали Финляндии председательство в Арктическом совете. 16.05.2017.
URL: <http://www.da-voda.com/news/ssha-peredali-finlyandii-predsdatelstvo-v-arkticheskom-sovete/>

на бурение на шельфе. Норвегия делает упор на научные исследования и подготовку квалифицированных кадров для эффективного использования ресурсов Севера. Приоритетами датско-гренландской политики являются энергетика и добыча полезных ископаемых, сохранение природной среды. Исландия связывает перспективы развития транспорта в Арктическом регионе не только с судоходством, но и с воздушным транспортом, выступает против милитаризации Арктики за пределами национальной юрисдикции.

Финляндия, как и другие страны Северной Европы, признавая успехи РФ в освоении и развитии Арктики, с беспокойством отмечает рост ее военного присутствия в регионе. Однако, по нашему мнению, уровень милитаризации не выходит за пределы разумной достаточности. Обвинения России в его повышении беспочвенны. Принимаемые нашей страной меры по развёртыванию военной инфраструктуры направлены на защиту национальных интересов и способствуют сохранению баланса сил в регионе.

На встрече в Фэрбанксе Россия четко обозначила свою позицию по деятельности АС и вопросам международного сотрудничества в Арктике на современном этапе². Особое внимание было обращено на необходимость решать нынешние и будущие проблемы через политические переговоры в полном соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года и международным правом, которое позволяет надёжно обеспечивать в регионе национальные интересы всех арктических государств — на них лежит особая ответственность за долгосрочное развитие Крайнего Севера.

Министр иностранных дел РФ С. Лавров в своем выступлении высоко оценил значение подписанного Соглашения о развитии международного арктического научного сотрудничества, подчеркнув, что оно соответствует задачам охраны природы, адаптации к изменению климата, налаживанию регулярного обмена между учёными восьми государств, а также экономическому развитию, удовлетворению нужд и улучшению условий жизни коренных народов и всего населения Крайнего Севера.

² См.: выступление С. Лаврова на министерской встрече Арктического совета в Фэрбанксе, 11.05.2017. URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news//asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2752051.

В плане обеспечения безопасности в Арктике было предложено вернуться к существовавшей до 2013 года практике ежегодных встреч начальников генеральных штабов вооружённых сил арктических государств, которые способствовали укреплению взаимопонимания и доверия. С. Лавров подтвердил, что Россия как крупнейшая арктическая держава продолжает содействовать повышению устойчивости региона к глобальным вызовам, выступает за расширение взаимовыгодных экономических связей, развитие сотрудничества в сфере телекоммуникаций и активизацию деятельности Арктического экономического совета.

Российской делегацией было подчёркнуто, что успешное развитие сотрудничества невозможно без укрепления его ресурсного потенциала, особая роль в котором принадлежит поддержке проектов АС, позволяющих задействовать новые технологии и внедрять экологические инициативы, в том числе по уменьшению выбросов чёрной сажи, ликвидации накопленных промышленных отходов и т. д.

В ходе встречи С. Лавров пригласил арктических партнёров к взаимодействию в деле реализации российской программы экономического развития Арктики в сочетании с природоохранной деятельностью, мерами по повышению качества жизни и поддержке культуры и традиций коренных народов и всего населения Крайнего Севера.

Выводы

Есть уверенность, что председательство Финляндии в АС, с учётом её богатейшего опыта работы в Арктике, пройдёт успешно и результативно. Наряду с достижениями в природоохранной деятельности, Финляндия как нейтральное государство с большим авторитетом в АС попытается внести свой вклад в ослабление напряжённости между ведущими государствами мира.

У Финляндии и России много общего на арктическом треке — это может стать импульсом дальнейшего укрепления российско-финляндских отношений. Напомним, что сотрудничество наших стран в 2017 году проходит под знаком 100-летия провозглашения государственной независимости Финляндии.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

«НОВОЕ ПАРТНЁРСТВО» КОМИССИИ ЕС — «АМБИЦИОЗНЫЙ ПЛАН» С НЕЯСНЫМИ ПЕРСПЕКТИВАМИ

Ольга Юрьевна Потёмкина

доктор политических наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции ИЕ РАН

Представленная Комиссией ЕС 7 июня 2016 года инициатива «нового партнёрства» с африканскими государствами и странами соседства вызвала неоднозначную реакцию европейской общественности. Главная проблема «амбициозного плана» — его реализация. Удастся ли Комиссии привлечь финансирование государств-членов и частных инвесторов для осуществления намеченных целей и не придётся ли Евросоюзу урезать бюджет политики развития для остановки миграционных потоков в Европу?

В условиях беспрецедентного роста транснациональных миграций отсутствие адекватного управления миграционными потоками становится глобальной проблемой мировой политики. Особенно актуальна эта тема для Европейского союза, который пытается справиться с современным миграционным кризисом.

В мае 2015 года в программном документе «Европейская повестка дня по миграции»¹ Комиссия ЕС среди прочих задач по урегулированию кризиса назвала повышение эффективности легальных каналов иммиграции в страны — члены союза. В соответствии с концепцией «экстернализации» миграционной политики Евросоюза в условиях кризиса управление миграционными потоками признано составной частью внешней политики ЕС и реализуется посредством диалогов со странами исхода мигрантов, поиска каналов легальной миграции и противодействия контрабанде и торговле людьми. Основы для этого процесса были заложены саммитом ЕС и африканских государств в Валетте в ноябре 2015 года.

Доработано, первоначальная дата сдачи материала: 16 сентября 2016 года.

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. Brussels, 13.05.2015, COM(2015) 240 final.

Первоначально направив все силы на пресечение притока мигрантов по Западно-балканскому и Центрально-средиземноморскому пути и на борьбу с контрабандой людей, Комиссия обратилась к задаче совершенствования легальной иммиграции лишь год спустя, презентовав 7 июня 2016 года новую стратегию управления миграцией. Она выступила с сообщением² и рядом законодательных инициатив относительно партнёрства со странами исхода мигрантов, ревизии директивы о привлечении высококвалифицированных специалистов в ЕС (Директива о «Голубой карте»), а также интеграции иммигрантов, проживающих в странах Евросоюза.

«Повестка дня по партнёрству с третьими странами»

«Повестка дня» была представлена Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности Федерикой Могерини и Первым вице-председателем Комиссии Францем Тиммермансом. Главный посыл инициативы — развитие сотрудничества в сфере торговли и визовой либерализации с государствами, из которых в Европу идет основной поток мигрантов из Африки — Нигером, Нигерией, Мали, Сенегалом, Эфиопией, а также Ближнего Востока — Иорданией и Ливаном. В дальнейшем в список приоритетных для новой стратегии ЕС стран предполагалось включить Тунис и Ливию. Для поощрения стран-партнёров к взаимодействию и ответственности за сдерживание незаконной миграции ЕС готов предоставить финансирование в размере до 62 млрд евро, которые будут инвестированы в частный сектор, при этом первые 8 млрд планируется выплатить в течение четырёх лет на регулирование миграционных потоков.

Новая стратегия предусматривает кратко- и долгосрочные перспективы. В краткосрочной перспективе ЕС намерен поощрять страны эффективнее охранять границы и удерживать потенциальных искателей убежища от эмиграции. В долгосрочной — финансирование социально-экономического развития проблемных государств

² Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. Strasbourg, 07.06.2016, COM(2016) 385 final.

в целом для предупреждения возникновения причин массовой эмиграции.

За несколько дней до представления «Повестки дня по партнёрству» Юрки Катайнен, вице-председатель Комиссии по вопросам занятости, экономического роста, инвестиций и конкурентоспособности, заявил, что Комиссия намерена использовать положительный опыт Фонда стратегического инвестирования ЕС — финансового инструмента инвестиционного плана Юнкера, чтобы создать условия для инновационных инвестиций в развивающихся странах. Могерини также озвучила данную инициативу на заседании Совета министров иностранных дел в конце мая. План Комиссии частично основан на соответствующей инициативе Италии, которая получила название «пакт по миграции» и направлена на сдерживание эмиграции из африканских стран посредством инвестиций.

Конкретно странам-партнёрам предлагаются индивидуально разработанные для каждой из них модели взаимодействия с ЕС — так называемые «компакты» — с использованием ряда внешнеполитических инструментов (например трастового фонда для Африки), а также инструментов торговой политики на 2016–2020 годы. В краткосрочной перспективе Комиссия намеревается внести в него 1 млрд евро. Одна половина этой суммы будет выплачена из Фонда развития ЕС, вторая ожидается от государств — членов союза. Всего же до 2020 года дополнительные вливания в Фонд для Африки составят 8 млрд евро. На долгосрочную перспективу Комиссия предложила План внешних инвестиций в сумме до 31 млрд евро с дальнейшим увеличением до 62 млрд евро, предполагая участие в плане как стран — членов союза, так и частных инвесторов.

Что касается виз, то основное внимание концентрируется на возможностях мобильности граждан африканских стран в соответствии с программами «Партнёрства для мобильности», а не непосредственно на либерализации визовых режимов. Однако принцип финансового поощрения государств, которые в состоянии удержать своих граждан от эмиграции, предоставляя им надлежащие социально-экономические условия проживания — основа будущей стратегии Евросоюза. Продолжается работа и над проблемой реадмиссии нелегальных мигрантов с территории стран ЕС. При этом переговоры о заключении соответствующих соглашений не планируются,

но Комиссия ожидает, что страны — получатели финансовой помощи будут выполнять свои обязательства по реинтеграции высланных из ЕС нелегалов.

В обмен на финансовые вливания в страны Африки ЕС выставляет их правительствам жёсткие условия. «Новое партнёрство» предполагает комбинацию как поощрений, так и наказаний. Комиссия не скрывает, что будет поощрять страны, готовые к сотрудничеству, предупреждая одновременно о последствиях тех, кто к нему не готов. Государства — получатели инвестиций должны продемонстрировать усилия в охране своей границы и реадмиссии граждан, которые проникнут в ЕС нелегально, даже при отсутствии официальных соглашений с ним о реадмиссии. Они обязаны будут признать документы о высылке нелегалов, представленные странами ЕС, а также усовершенствовать национальные процедуры регистрации граждан, с тем чтобы идентифицировать высланных из Евросоюза.

Одним словом, африканским государствам предстоит навести порядок в регулировании миграции собственных граждан, что на практике совсем непросто. Им придётся ликвидировать пробелы в национальных законодательствах и создать специальные структуры противодействия контрабанде людей, в том числе ратифицировать соответствующий Протокол ООН, наладить расследование и пресечение случаев контрабанды и её финансирования; усовершенствовать обмен информацией и статистикой, обеспечить выявление фальшивых документов на выезд. Комиссия будет тщательно следить за процессом и финансово наказывать страну, которая не проявляет должного усердия. Размеры вознаграждения напрямую будут зависеть от успехов правительства на данном поприще.

Критика инициативы Комиссии

В качестве удачного примера осуществления подобного сотрудничества между ЕС и странами исхода / транзита мигрантов Комиссия приводит сделку между ЕС и Турцией в марте 2016 года, в результате которой значительно сократился миграционный поток. Подобное сравнение, впрочем, вызвало недоумение у ряда депутатов Европарламента: по их мнению, эти договорённости содержат много

изъянов по части нарушения прав мигрантов и поэтому вряд ли могут стать основой для сотрудничества с африканскими государствами.

Вопросы вызвал и сам метод политической обусловленности, который применяет ЕС в отношениях с африканскими партнёрами. Депутаты Европарламента усомнились в оправданности жёсткого диктата и зависимости экономической помощи от способности африканских правительств обеспечить охрану границы. К тому же фонды для данной помощи пока не сформированы, а значит, обещания не подкреплены конкретными средствами.

Реакция неправительственных правозащитных организаций (НПО) ещё более резкая. Коалиция более 104 НПО, в том числе *Amnesty International* и *Oxfam*, призвали Комиссию отказаться от своего противоречивого плана. Они подвергли «новое партнёрство» критике, заявив, что оно открывает «чёрную главу» в истории. Главным образом НПО возражают против намерений ЕС не столько способствовать социально-экономическому развитию стран Африки, сколько остановить эмиграцию населения, лишив его, таким образом, возможностей искать убежище и международную защиту, что нарушает соответствующие положения международного права о беженцах³.

Знаменательно, что новый амбициозный план Комиссии был представлен Европарламенту в тот же день, когда британские парламентарии обсуждали доклад, в котором доказывалась ошибочность вторжения в Ливию и содействия свержению режима Каддафи. «С тех пор, — отмечалось в докладе, — Ливия уже несколько лет находится в состоянии хаоса. ИГИЛ (террористическая организация, запрещена в РФ) получило опору в стране, бывшие повстанцы продолжают воевать, а торговцы людьми организовали широкомасштабную операцию, отправляя десятки сотен людей в опасные морские путешествия к берегам Европы»⁴. Получается, что инициатива «нового партнёрства» Еврокомиссии — попытка исправить внешнеполитические ошибки, которые привели к столь негативным последствиям.

³ Joint Statement: *NGOs strongly condemn new EU policies to contain migration*. URL: <https://plan-international.org/joint-statement-ngos-strongly-condemn-new-eu-policies-contain-migration>

⁴ *MPs deliver damning verdict on David Cameron's Libya intervention* // The Guardian. 2016. 14.09. URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/14/mps-deliver-damning-verdict-on-camerons-libya-intervention>

Что касается депутатов Европарламента, то успех «нового партнёрства» не кажется им безусловным хотя бы потому, что не подкреплён достаточными финансовыми гарантиями. Так, в одобренном большинством голосов накануне выступления Юнкера докладе о финансировании политики развития ЕС его автор, представитель итальянского Движения пяти звезд, привёл данные о реальных поступлениях от государств-членов на поддержку трастового фонда, учрежденного на саммите в Валетте: «Они далеки от ожидаемой суммы — 81,71 млн евро в апреле 2016 г. (4,5 % планируемой суммы — 1,8 млрд евро)»⁵.

Осуществление планов Комиссии

Несмотря на критику, Комиссия приступила к осуществлению своего плана. Как и было обещано, 14 сентября 2016 года Ж.-К. Юнкер в своём докладе перед Европарламентом о положении дел в ЕС⁶ представил «новое партнёрство» как вторую фазу своего Инвестиционного плана. О запуске «амбициозного Инвестиционного плана для Африки и стран соседства» Комиссия объявила накануне саммита ООН в Нью-Йорке 19 сентября, посвящённого проблемам регулирования миграционных потоков. В планах на ближайшее время — подготовка и принятие 59 программ с бюджетом 930 млн евро для регионов Северной Африки, Сахеля, озера Чад, Африканского Рога. Комиссия надеется до 2030 года привлечь до 88 млрд евро: 3,35 млрд из бюджета ЕС, остальную сумму — из средств Европейского фонда развития, вкладов государств-членов и других партнёров⁷.

В развитие инициативы на неофициальном саммите в Валетте в феврале 2017 года главы государств и правительств стран ЕС выступили с Декларацией об управлении миграционными потоками

⁵ European Parliament. Draft report Ignazio Corrao. The EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid. 07.04.2016.

⁶ European Commission — Press release. State of the Union 2016: Commission Targets Stronger External Borders. Strasbourg, 14 September 2016.

⁷ State of the Union 2016: European External Investment Plan. 14.09.2016. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/state-union-2016-european-external-investment-plan_en

в Центральном Средиземноморье посредством уничтожения криминальных сетей контрабандистов, социальной и экономической помощи местным общинам, особенно на побережье, откуда начинается путешествие мигрантов в Европу.

Лидеры ЕС приветствовали подписание 2 февраля 2017 года соглашения между Италией и правительством Сараджа о регулировании миграции. Стоит напомнить, что так же в свое время Евросоюз поддержал соглашение между Сильвио Берлускони и ливийским лидером Муаммаром Каддафи, когда в обмен на 50 млн евро со стороны ЕС ливийские власти обязались сдерживать мигрантов и принимать их назад из Европы и выполняли соглашение вплоть до свержения ливийского режима. В соответствии с мальтийской декларацией, лидеры ЕС готовы теперь выделить уже 200 млн евро на помощь ливийской береговой охране и сдерживание миграции в соседних с Ливией странах.

После того как был перекрыт балканский маршрут транспортировки мигрантов, а приток претендентов на убежище в Италию существенно вырос, Комиссия предложила ряд мер по блокировке Центрально-средиземноморского пути, в их числе подготовку военно-морских сил и береговой охраны Ливии. Такой поворот в политике ЕС произошёл после установления отношений с правительством национального единства Ливии, когда Евросоюз считал возможным обратиться к ливийским властям за помощью в противодействии контрабандистам, поскольку 90 % мигрантов переправляются в Италию именно с ливийских берегов.

Военно-морская операция «София» через год после запуска была подкреплена двумя вспомогательными задачами — доставкой средств подразделениям Береговой охраны Ливии и организацией обмена информацией о путях контрабандистов. Предполагалось, что эти меры усилят возможности ливийских военно-морских сил по уничтожению криминальных сетей, спасению жизней и укреплению безопасности в прибрежных водах.

Подготовка персонала береговой охраны проводилась в несколько этапов. В рамках операции «София» прошли подготовку 93 пограничника, в том числе персонал патрульных катеров. Вторая стадия в январе 2017 года включала создание тренировочных модулей в Греции и на Мальте, в дальнейшем подготовка пограничников

будет осуществляться в Италии и Испании⁸. На эти цели Комиссия выделила 1 млн евро, ещё 2,2 млн Ливия получит от правительства Италии. Однако Могерини предвидела риски исчезновения этих денег, прежде чем они попадут по назначению. Опасность расхищения финансов — одна из сторон проблемы дефицита надёжных партнёров с ливийской стороны для борьбы с нелегальной миграцией, хотя правительство Фаиза Сараджа обращалось к ЕС за помощью. Лидеры ЕС понимали и необходимость контактов с местными властями, которые обладают влиянием на население побережья, а добиться результата в переговорах с ними было ещё труднее. Тем не менее ЕС намеревается укрепить ливийские южные границы посредством развёртывания миссий.

Выводы

Евросоюз пытается урегулировать кризис несколькими способами, главный из которых сегодня — «экстернализация» миграционной проблемы, которая, на первый взгляд, выглядит привлекательной, но вызывает ещё больше вопросов относительно легитимности такого решения и его совместимости с международными стандартами относительно беженцев, не говоря уже о возможном негативном эффекте для международных отношений.

Главное опасение, которое выражают критики «нового партнёрства» — стремление лидеров ЕС любой ценой остановить приток мигрантов в Евросоюз — приходит в противоречие с самими целями политики развития, которые предусматривают вложение средств в модернизацию африканских стран, а не только в удержание их населения от эмиграции. Частные компании вряд ли проявят энтузиазм в инвестировании в нестабильные регионы, а готовность государств — членов союза к финансовым вложениям для регулирования миграционных потоков уже была неоднократно продемонстрирована.

Поэтому, хотя новая инициатива Комиссии и выглядит действительно амбициозной, впереди неизбежны сложности в её окончательном оформлении, а главное, в реализации. Основной вопрос —

⁸ Bulletin Quotidien Europe. № 11711, 26.01.17

удастся ли обеспечить необходимое финансирование для «нового партнёрства» и не придётся ли урезать бюджетные расходы на политику развития, чтобы перебросить средства на противодействие миграции.

Перспективы договорённостей с североафриканскими странами осложняются двумя препятствиями. Во-первых, стремление и возможности потенциальных партнёров сотрудничать по сдерживанию миграционных потоков далеко не очевидны. Во-вторых, институты ЕС ограничены в своем намерении не пускать мигрантов и ищущих убежище обязательствами соблюдать международное право по предоставлению убежища. Но даже если планы ЕС осуществляются, они означают конец амбициям по построению демократии в регионе южного соседства. Таким образом, на первый план в отношениях ЕС со странами Северной Африки и Ближнего Востока выходит не столько экспорт европейских ценностей, сколько меры по защите своей территории от потенциальных миграционных потоков.

Комплексная Арктическая политика ЕС

Наталья Викторовна Говорова

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Отдела экономических исследований ИЕ РАН, доцент НОУ ВО «Московский технологический институт»

Европейский Союз, в отличие от России, Канады, США, Норвегии и Гренландии (территория Дании, не входящая в ЕС), не имеет береговой линии Северного Ледовитого океана, но неразрывно связан с Арктикой географически, исторически и экономически, считает себя ответственным за её судьбу. Политика ЕС по отношению к региону в течение последних лет последовательно расширялась и углублялась. Результатом стала комплексная Арктическая политика ЕС, представленная Европейской комиссией 27 апреля 2016 года.

Предвестником современной Арктической политики Европейского союза можно считать концепцию «Северное измерение» (1999)¹, а отправной точкой — коммюнике Еврокомиссии «Европейский союз и Арктический регион» (2008)². Из восьми приарктических государств, входящих в Арктический совет, три — члены ЕС (Финляндия, Швеция и Дания), две — участницы Европейского экономического пространства (Исландия и Норвегия), Канада, США — стратегические партнёры ЕС. Из 12 стран — наблюдателей Арктического совета семь представителей ЕС: Нидерланды, Германия, Великобритания, Франция, Италия, Испания и Польша. И наконец, Россия, отношения с которой сейчас осложнены санкциями, «остаётся территориальным партнёром ЕС и стратегически важным игроком, способствующим решению местных и глобальных проблем»³, имеет самую

Доработано, первоначальная дата сдачи материала: 23 июня 2016 года.

¹ EU Relations with Northern Dimension. URL: http://eeas.europa.eu/north_dim/

² The EU and the Arctic region. Communication from The Commission to The European Parliament and The Council. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0763:EN:NOT>

³ Представительство Европейского Союза в России. Политические отношения. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/political_relations/index_ru.htm

большую и населённую циркумполярную территорию. Повышенный интерес к региону со стороны Брюсселя легко объяснить, Арктика — это регион растущего стратегического значения, как в политическом, так и в экономическом отношении.

Задачи и интересы ЕС

В соответствии с поставленными в Комплексной Арктической политике⁴ основными задачами (защита окружающей среды и контроль над климатическими изменениями, обеспечение устойчивого пользования ресурсами, углубление международного сотрудничества) Евросоюз намерен действовать в трёх ключевых областях: поддержка научных исследований по решению экологических и климатических проблем в Арктике; достижение устойчивого экономического развития в Арктике на основе разумного пользования ресурсами и экологической экспертизы; активизация конструктивного взаимодействия и диалога с арктическими государствами, коренными народами и другими партнёрами. Арктическая политика включает 39 мер по дальнейшему развитию политики ЕС в отношении региона по этим тесно связанным между собой направлениям.

В интересах устойчивого экологического развития Евросоюз готов поддержать инновации и развитие соответствующей инфраструктуры для населения и бизнеса. Космические программы и целевые исследовательские проекты ЕС вносят свой вклад в обеспечение морской безопасности посредством наблюдения и контроля над движением судов и состоянием льда, а также предоставления навигационных услуг. Интерес Евросоюза продиктован прежде всего потребностью расширения экономической деятельности в северных широтах, позиционированием ЕС в качестве ключевого субъекта Арктики.

Евросоюз видит себя в будущем лидером в развитии экономического потенциала Арктики на устойчивой основе. Это и понятно, ведь благополучие Европы — экологическое, продовольственное,

⁴ Joint communication to the European Parliament and the Council. An integrated European Union policy for the Arctic. Brussels, 27.04.2016 JOIN(2016) 21 final.

торгово-экономическое — тесно связано с Арктикой. ЕС — крупнейший импортёр товаров и ресурсов из региона, где находится 13 % неразведанных мировых запасов нефти и 30 % газа. 88 % добываемой в Евросоюзе железной руды приходится на Баренцево море. Одна треть всего улова рыбы в Арктическом бассейне поступает на европейские рынки. Торговый флот под флагами государств — членов ЕС является одним из крупнейших в мире. 90 % внешней торговли ЕС осуществляется по морю, а Северный морской путь на треть короче традиционного маршрута в Юго-Восточную Азию. Кроме того, ЕС обладает значительным опытом в судостроении, судоходстве, развитии портовой инфраструктуры, спутниковой навигации.

Инвестиции и инновации

В 2007–2013 годах ЕС потратил 1,14 млрд евро на развитие экономического, социального и экологического потенциала своих арктических районов, а с учётом финансирования отдельных стран — 1,98 млрд евро. В 2014–2020 годах программы «Коларктик ИЕСП–ПС (Инструмент европейского соседства, партнёрства и приграничного сотрудничества)», «Северная периферия», «ИНТЕРРЕГ НОРД», «Северное измерение», рамочная программа ЕС по научно-технологическому и инновационному развитию «Горизонт 2020» будут значимыми источниками финансирования для проектов, реализуемых на высокоширотных территориях. Средства также поступают от Совета министров Северных стран, Норвежского Баренцева секретариата и национальных фондов государств-членов.

В силу того, что в регионе отмечаются демографические проблемы (отток молодых людей в южном направлении, прежде всего в крупные города на фоне старения населения), есть потребность в формировании комфортных условий для проживания, образования и работы с целью привлечения жителей. Это диктует необходимость создания новых инновационных учебных и рабочих мест, способствующих трансграничной мобильности работников и студентов. ЕС содействует развёртыванию инновационных технологий

в Арктике. Эти технологии могут быть применены к широкому спектру видов деятельности: например, разработка новых материалов, способных функционировать в экстремальных условиях. Это, в свою очередь, могло бы стимулировать инвестиции для повышения энергоэффективности и освоения возобновляемых источников энергии.

Подобные технологии могут принести немалые социальные и экономические выгоды внутри и за пределами Арктики, способствовать достижению целей стратегии «Европа 2020» в рамках приоритетов устойчивого роста (создание экономики, основанной на целесообразном использовании ресурсов, экологии и конкуренции) и его ключевых инициатив — «Ресурсоэффективная Европа» и «Промышленная политика в эпоху глобализации», а также планов в области изменения климата и энергетической устойчивости (сократить выбросы парниковых газов на 20 % по сравнению с 1990 г., получать 20 % энергии из возобновляемых источников энергии и повысить энергоэффективность на 20 %).

На поддержание текущего уровня финансирования исследований в регионе в рамках стратегии «Горизонт 2020» будет выделяться в среднем по 20 млн евро в год. Около 40 млн евро на 2016–2017 годы предназначены для проектов по наблюдению за погодными условиями, изменениями климата в северном полушарии, вечной мерзлотой и их социально-экономическими последствиями. В дополнение к этому программы европейских структурных и инвестиционных фондов также обеспечивают финансирование научных исследований и инновационной деятельности в области изменения климата и окружающей среды в Арктике. Их вклад в научные исследования и инновации, поддержку малого бизнеса и экологически чистой энергетики составит порядка 1 млрд евро за 2014–2020 годы. Европейский инвестиционный банк и Европейский банк реконструкции и развития являются важными инвесторами в арктическом регионе. Инвестиционный план для Европы также предлагает широкий спектр способов стимулирования инвестиций в интересах граждан и бизнеса. Многие компании, особенно малого и среднего бизнеса, расположенные в северной части ЕС, процветают при помощи инновационных технологий (ИКТ, обработка данных и услуг, промышленный дизайн и др.).

Комиссия будет координировать программы финансирования, имеющие отношение к Арктике, содействовать потенциальным инвесторам в максимизации финансовой поддержки северных территорий и прилагать особые усилия к созданию условий для инноваций и возможностей для бизнеса в эффективном доступе к единому рынку. ЕС уже осуществляет поддержку транснационального доступа к научно-исследовательской инфраструктуре в Арктике (научно-исследовательские станции и суда, спутниковые наблюдения) и открытого доступа к информационным ресурсам.

Международное сотрудничество

В рамках международного сотрудничества ЕС намерен продолжать активно участвовать в функционирующих в Северном и Арктическом районах форумах и организациях, таких как Арктический совет, Совет Баренцева / Евро-Арктического региона и «Северное измерение». ЕС планирует осуществлять совместную деятельность со всеми арктическими партнёрами, в том числе с Канадой, РФ и США, а также с неевропейскими странами — наблюдателями Арктического совета, которые проявляют растущий интерес к региону: Китай, Индия, Япония, Республика Корея и Сингапур, — по вопросам НИР и другим аспектам, представляющим взаимный интерес.

Арктическая политика и проблемы Арктики будут оставаться важным элементом тесных отношений ЕС с Исландией и Норвегией. ЕС сотрудничает с Гренландией в рамках партнёрства, направленного на поддержку острова в решении ключевых проблем, в частности устойчивой диверсификации экономики и упрочения её административного потенциала; оказывает бюджетную поддержку с целью укрепления сектора образования как фактора устойчивого развития.

11 мая 2017 года на 10-й Министерской сессии Арктического совета в Фэрбанксе произошло подписание третьего⁵ юридически

⁵ Первое соглашение — о сотрудничестве в авиационном и морском поиске, второе — о сотрудничестве в сфере реагирования на нефтеразливы в Арктике.

обязывающего соглашения по укреплению международного арктического научного сотрудничества (свободное перемещение физических лиц, оборудования и материалов; доступ к исследовательской инфраструктуре и в районы проведения исследований; развитие образования, профессиональной подготовки и повышения квалификации студентов и молодых учёных)⁶ и передача двухлетнего председательства в Совете от США к государству — члену ЕС — Финляндии.

Охрана окружающей среды — краеугольный камень международного взаимодействия в Арктике, и Финляндия в целях поддержки устойчивого развития региона намерена активизировать обмен информацией о передовом опыте и новых технологиях в этой области, включая проблемы сохранения биоразнообразия. Среди основных направлений работы до 2019 года также совершенствование коммуникационных сетей, которые являются жизненно необходимыми для хозяйственной деятельности, повышают безопасность и качество жизни населения, способствуют развитию дистанционного образования, обучения, здравоохранения и социальных услуг с учётом потребностей коренных народов, местных общин, предприятий, научного сообщества и туристической сферы.

Важным для Хельсинки представляется и совместная деятельность в области метеорологии: углубление метеорологического и океанографического сотрудничества арктических государств и Всемирной метеорологической организации, интенсивный мониторинг на суше, на море, в атмосфере и в космосе, увеличение числа метеостанций по наблюдению за состоянием льдов, океана и атмосферы.

Ещё один аспект, который будет находиться под пристальным наблюдением — образование молодёжи коренных народов Севера. Арктический регион отличается языковым и культурным разнообразием на фоне низкой плотности населения и различия социально-экономических условий. Паритетный доступ к качественному базовому образованию даёт возможность получить профобразование и занять достойное место на рынке труда, снижает риск маргинализации, утраты здоровья и социального статуса. Ключевым фактором в обеспечении качественного базового образования служат учителя и специалисты

⁶ URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916>

ранних стадий обучения. Финляндия предлагает активнее развивать современные методы преподавания, в том числе его дигитализацию⁷ в дошкольном сегменте и начальной школе, сотрудничать с Университетом Арктики⁸.

Выводы

1. Европейский союз намерен наращивать конструктивную вовлечённость в дела Арктики, увеличивать объём и количество научных исследований, а также свои конкурентные преимущества в экономической сфере путём лидерства в развитии энергосберегающих технологий и бережного использования ресурсов. ЕС располагает для этого значительными ресурсами, научно-исследовательским и технологическим потенциалом.

2. Многие государства — члены ЕС имеют стратегии или основы политики для освоения северных территорий. В экономическом отношении, особое внимание ЕС будет уделять улучшению инвестиционного климата в регионе, расширению предпринимательской деятельности, особенно среди молодёжи, женщин и коренных народов, приграничному сотрудничеству, а также кооперации и мобильности в академической и исследовательской сферах. Наука и инновации будут играть ключевую роль и способствовать осуществлению 17 целей, изложенных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятой в сентябре 2015 на саммите ООН⁹.

3. В северных регионах ЕС наблюдаются высокий спрос на рабочую силу и демографические проблемы. Евросоюз будет развивать сотрудничество по вопросам иммиграции и экономической интеграции мигрантов с целью эффективного использования природных

⁷ К примеру, книги не просто переводятся в электронный формат, а представляют собой совокупность интерактивных и мультимедийных практик.

⁸ Программа финского председательства в Арктическом совете. URL: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=356546&contentlan=2&culture=en-US>

⁹ Transformation of our world: Sustainable development agenda for 2030. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement>

ресурсов Арктики в условиях отсутствия квалифицированных кадров в одних отраслях и нехватки рабочих мест в других, сокращения общей численности населения из-за миграции в центральные регионы.

4. ЕС будет расширять инвестиции и инновационную экономическую деятельность (экологический туризм, возобновляемые источники энергии), способствовать взаимодействию частного и государственного секторов экономики, привлечению новых источников финансирования за счет максимального вовлечения частного сектора, европейских структурных и инвестиционных фондов для диверсификации диапазона экономической деятельности в регионе.

ДИЛЕММЫ «ОБОРОННОЙ ИНИЦИАТИВЫ» ЕС

Джахан Реджеповна Поллыева

кандидат юридических наук, докторант ИЕ РАН

Рост протекционизма, всё чаще сопровождаемый использованием санкций в качестве инструмента недобросовестной экономической конкуренции, создаёт для мира новые угрозы безопасности. Свидетельство тому — обострение борьбы за рынки сбыта между западными странами, а также наращивание «оборонного потенциала» Европейского союза.

В политических кругах государств ЕС второй год идут ротации. О настоящем обновлении говорить ещё рано, но призрак брекзита продолжает витать над Европой, избавляя её от старых элит и идеологий.

Начавшись с отставки Кэмерона, протестные настроения смели не только многих политиков, но и партии. Соцопросы по-прежнему не дают точной картины, а перевес голосов на проходящих выборах, как правило, остаётся небольшим. Исключение составили президентские выборы во Франции, где победил основатель движения «Вперёд!» Эмманюэль Макрон. Но он был несистемным кандидатом, по крайней мере на первый взгляд: центристом, отвергшим понятия «левые» и «правые» и не раз заявлявшим о необходимости глубокого реформирования Евросоюза. Французская избирательная кампания, как считают аналитики, показала такой же идейный водораздел, как и на прошлогоднем референдуме о брекзите¹.

То, что поляризация мнений среди избирателей стран ЕС сохраняется, подтвердило в июне 2017 года и минимальное преимущество Консервативной партии в палате общин британского парламента после внеочередных всеобщих выборов. Нельзя исключать, что свои

Дата сдачи материала: 19 июля 2017 года.

¹ Рубинский Ю. Франция на новых рубежах // Аналитическая записка ИЕ РАН. 2017. № 9.

сюрпризы будут и на сентябрьских выборах в Германии (например с составом правящей коалиции). Однако канцлер ФРГ Ангела Меркель эти вызовы будто не замечает и, укрепляя статус надпартийной и наднациональной фигуры, сосредоточилась на повестке Евросоюза. Важнейшим пунктом в ней остаётся вопрос о выходе Британии, поскольку он связан не только с экономическим будущим ЕС, но и с его безопасностью.

Хотя из лагеря лейбористов раздавались другие призывы, переговоры о брекзите начались в срок — 19 июня. Дата была назначена ещё до того, как тори лишились абсолютного большинства, а Тереза Мэй едва не потеряла возможность сформировать правительство. Формальное основание у обеих сторон одно: жители Альбиона проголосовали за выход из ЕС и тянуть с переговорами нельзя. Но сможет ли Мэй без твёрдой поддержки парламента успешно пройти этот решающий раунд? Ведь, несмотря на желание ряда стран — членов ЕС смягчить условия для Британии, они остаются непростыми и даже могут ужесточиться.

Это видно, к примеру, по заявлениям руководства авиастроительной компании Airbus. Первое из заявлений вышло ещё в 2016 году, до референдума. В нём уже звучало предупреждение об угрозах для будущих инвестиций в случае выхода Британии из интеграционного союза². Спустя месяцы после брекзита компания сформулировала жёсткие требования к Лондону, среди которых — сохранение свободного въезда в Британию для своих работников из других стран и действующих правил сертификации комплектующих для самолетов, освобождение от экспортных и импортных пошлин и др. В противном случае концерн пригрозил вывести производство из Соединённого Королевства, где на его предприятиях занято, по разным оценкам, от 10 до 15 тыс. человек. Производители в Британии могут лишиться и некоторых аэрокосмических контрактов, в частности из-за выставленных Брюсселем новых условий для последнего этапа работ над навигационной системой «Галилео», и на этот раз по соображениям безопасности³. Вряд ли такие случаи останутся единичными.

Канцлеру ФРГ всё это наверняка известно: Airbus — одна из крупнейших европейских компаний. А. Меркель придётся учитывать все

² The Guardian. 2016. April 4.

³ Financial Times. 2017. April 13.

сопутствующие обстоятельства и, готовясь к осенним испытаниям в Германии, находиться «у руля» в ЕС, где хватает и других проблем.

Чего стоят одни лишь проблемы в евроатлантическом регионе, в особенности с НАТО! Президент США настойчиво требует, чтобы каждая из стран Евросоюза — членов Альянса — ежегодно вносила в его бюджет не менее 2 % национального ВВП. И хотя эта норма не считалась юридически обязывающей, такое обещание Д. Трампу уже дали. При этом у Евросоюза есть своя правовая база для осуществления общих мер в сферах безопасности и обороны — это Лиссабонский договор, допускающий совместные действия в случае внешних угроз, вплоть до проведения военных миссий за пределами континента (ст. 42). Видимо, так называемая оборонная инициатива ЕС, запущенная ещё годы назад, опиралась и на это положение. Но как бы там ни было, столь серьёзно за укрепление обороноспособности в Евросоюзе взялись лишь в последнее время, хотя старательно избегают называть этот процесс созданием вооружённых сил. От кого собираются обороняться и что конкретно строить — до конца понять трудно, поскольку политики осторожничают и всё время оговариваются: европейцы, мол, остаются в НАТО.

Цена договорённостей с Соединенными Штатами теперь известна — 330 млрд долл. Собственно, СМИ узнали об этом ещё весной, во время первой встречи А. Меркель с новоизбранным президентом США. При этом в Европе и Америке есть те, кто считают: никакими деньгами не покрыть возможные геополитические издержки этой сделки. Ситуация осложнялась и тем, что Д. Трамп не подтверждал приверженность Вашингтона ст. 5 договора о НАТО, предписывающей коллективный ответ при возникновении угрозы одному из членов. Пока он молчал, одни комментаторы называли его финансовые условия «данью», другие же считали такую трактовку разрушительной для блока в целом. И дело выглядело так, будто ему безразлично, как будет обеспечена безопасность ближайших союзников. Лишь спустя недели, в Польше, Трамп заявил о твёрдой приверженности этой норме⁴.

Напомним: он назвал НАТО «устаревшей» организацией ещё в ходе своей избирательной кампании и критиковал союзников

⁴ The Washington Post. 2017. June 9.

по блоку за неисполнение финансовых обязательств, вызывая возмущение европейских политиков. Черту под такими высказываниями в конце мая этого года подвела А. Меркель. «Мы, европейцы, должны взять свою судьбу в собственные руки», — сказала она по окончании саммита «Большой семёрки» в Италии⁵. И дальнейшие события показали — это не просто слова. Спустя три недели, на саммите ЕС в Брюсселе, где всячески демонстрировалось намерение ФРГ и Франции работать в тесном союзе, их лидеры поручили главам оборонных и финансовых ведомств разработать до ближайшего совета министров двух стран инициативу по созданию оборонного фонда. При этом глава минобороны Германии Урсула фон дер Ляйен пошла дальше — высказалась за оборонный союз с Францией.

Похоже, что с осени 2016 года, когда глава Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер объявил о новой оборонной инициативе, последняя сильно набрала ход. Это косвенно подтвердила и Федерика Могерини, в ведении которой находятся не только международные дела, но и политика безопасности. «Мы прошли долгий путь меньше чем за год», — сказала она, пообещав, что ЕС финансово поддержит в этом входящие в него государства⁶.

Такой ход событий выводит на первый план вопрос о самой природе общеевропейской оборонной доктрины. Она буквально на глазах начинает обретать иное качество, и здесь уже мало просто заверений, что Евросоюз не станет военным альянсом. В сложившихся условиях новую окраску приобретают и многие из идущих ныне политических процессов. Это не только отношения ЕС и НАТО, но и переговоры с Великобританией, негативно относящейся к указанной оборонной инициативе. Ведь в вопросах безопасности (как национальной, так и международной) её главным союзником были и останутся США.

Как известно, Т. Мэй побывала у Трампа в Белом доме раньше А. Меркель — она была одним из первых иностранных лидеров, кого он принял в своей новой должности. И хотя канцлер ФРГ уже не раз встречалась с главами обоих государств, особого прогресса на этих направлениях нет. Показательной стала и реакция руководства ЕС

⁵ Reuters. 2017. May 29.

⁶ France 24. 2017. April 27.

на инициативу американского Сената в отношении антироссийских санкций. Задев и экономические интересы ЕС, она сильно рассердила европейский истеблишмент. В своём совместном заявлении глава МИД ФРГ З. Габриэль и канцлер Австрии К. Керн высказали несогласие с «незаконным экстерриториальным» характером таких санкций (данная формулировка прозвучала, пожалуй, впервые). При этом МИД ФРГ призвал к поиску нового диалога и даже «нового начала в отношениях» с Москвой. Да, Палата представителей пока не поддержала решение Сената, но столь резкие повороты в отношениях ЕС с США способны усложнить ход переговоров о брекзите, при том что их итог немаловажен для обновляемой сейчас «на ходу» стратегии безопасности ЕС.

Какую тактику изберёт Европейский союз, если его условия покажутся британцам слишком жёсткими, и выход из объединения вновь затянется? Если до октября 2017 года произойдёт именно так, канцлеру ФРГ как никогда потребуется поддержка сильных союзников, прежде всего Франции.

Что касается президента Э. Макрона, то окончательные выводы относительно его внешней политики делать рано. Как и Д. Трамп, он был избран на волне усталости электората от прежних элит. Сейчас сами западные наблюдатели стали проводить параллели между ними, а наблюдая за их контактами, вспоминать, что оба лидера шли на выборы как «аутсайдеры»⁷. Да, президент Франции не исключает, что Великобритания останется в ЕС, но, судя по всему, это далеко не главное, что его сейчас волнует. Макрон продолжает встречаться с главами самых разных государств, а одним из первых пригласил в Париж В. Путина и тем самым дал понять, что его курс на мировой арене будет достаточно самостоятельным. К тому же он, как и его предшественники, просто не сможет не бороться за первенство в Евросоюзе.

Несмотря на уже проявленное стремление Германии и Франции действовать сообща, соперничество этих двух стран никуда не исчезнет. И нельзя исключить, что в будущем оно проявится в вопросе о создании так называемой евроармии. Слово это нередко слетает с уст высоких чиновников ЕС, пусть и для того, чтобы снять

⁷ Politico. 2017. July 12.

подозрения апологетов НАТО на этот счёт. При этом Ф. Могерини, призывающая не путать оборонную повестку с созданием евроармии, успела объявить Евросоюз «сверхдержавой»⁸. Год назад она говорила о нём как о «сверхдержаве культурной», но теперь считает, что усиление обороноспособности ЕС произойдёт без изменения его природы. Однако здесь Могерини явно лукавит, ведь средства в создаваемый оборонный фонд наращивают. Так как не назвать эту тему главной интригой года?

Европейский континент переживает сложный исторический момент. Прежнего «коллективного Запада» уже нет, но похоже, на эту роль претендует Евросоюз, десятилетиями работавший над расширением списка стран-членов и обеспокоенный сегодня характером отношений с США — «главным держателем акций» в НАТО. Только зачем при этом соревноваться за статус сверхдержавы? Или высокие лица в ЕС забыли, что Россия это звание в смысле «претензий на мировую или региональную гегемонию» для себя не приемлет?⁹ Или они не знают, что размеры территории, численность населения и наличие средств на содержание своей армии — далеко не все атрибуты того, что принято называть сверхдержавой? Наконец, не стоит забывать, что история европейского интеграционного объединения не столь длинна и не столь безупречна, чтобы граждане вошедших в него стран (в разные годы и при разных обстоятельствах) успели почувствовать себя единым народом.

Занимаясь «оборонной инициативой», лидеры ЕС могут столкнуться с ещё одной новой проблемой. Привлекательность жизни в Евросоюзе многие десятилетия была связана с установками на гуманистические ценности и рост благосостояния людей, что достижимо лишь в условиях долгой мирной перспективы. Но как раз с таким образом будущего у его нынешних элит не всё ладно. Запустив объединение военно-промышленных комплексов, они подали совсем другой сигнал. Помнится, когда-то интеграционный процесс в Европе не в последнюю очередь начинался для того, чтобы унять милитаристские устремления и не подводить человечество к краю бездны. Так почему сейчас во имя укрепления безопасности континента

⁸ CNBC. 2017. May 20.

⁹ Путин В. Послание Федеральному Собранию РФ. 2013.

«наступают на старые грабли», а не ищут иную перспективу? Разве оборона (не говоря уже о практическом создании собственных вооружённых сил) является сейчас главной проблемой для ЕС и поможет его обновлению?

Интеграционная модель Евросоюза нуждается в других «скрепах», нежели военные союзы. А популизм отнюдь не отступил и как посланник «простых» (т. е. крайних) решений может получить в руки новые козыри. Подпитывать его мифическими угрозами оттуда, откуда они никогда не исходят, недальновидно. Зато стоит опасаться смены гражданских элит на военные и вспомнить предостережение Д. Эйзенхауэра о «неоправданном влиянии военно-промышленного комплекса на власть», которое способно перечеркнуть достижения многих мирных десятилетий.

Увы, история учит далеко не всех. И пока в ЕС продолжают культивировать образ врага, призрак брекзита «бродит по Европе», как столетие назад бродил другой известный «призрак». И может нанести безопасности всего континента гораздо больший урон, если в Брюсселе, уже столкнувшись с целой чередой протестных голосований, так и не сделают правильных выводов.

СТРАНЫ ЕВРОПЫ

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ СТРАН ЕС

Под ред. Владислава Борисовича Белова

кандидата экономических наук, заместителя директора ИЕ РАН

Верхние палаты парламентов продолжают играть важную роль в ряде стран Евросоюза. У каждой есть нюансы и отличия, которые могут представлять интерес для Совета Федерации Российской Федерации. Авторы анализируют эти особенности в Германии, Великобритании, Франции, Испании, Италии, Чехии и Венгрии и дают рекомендации, актуальные для СФ РФ.

Германский Бундесрат¹

Бундесрат согласно Основному закону ФРГ (Конституции), принятому в мае 1949 года, наряду с Бундестагом является равноправной структурой парламента Германии². Однако, по аналогии с рядом других европейских стран, его нередко называют «верхней палатой»³. Дословный перевод с немецкого — Совет Федерации. Он не избирается, а формируется из представителей правительств федеральных земель (всего 16) и в этом плане имеет определённую партийную окраску, которая может оказывать влияние на результаты голосования. Срок полномочий делегатов законодательно не ограничен, ротация представителей земель, как правило, происходит на регулярной основе после очередных выборов в соответствующий ландтаг (в разные сроки раз в 4 года).

Дата сдачи материала: 8 июля 2017 года.

¹ В. Б. Белов, заместитель директора ИЕ РАН по научной работе, А. К. Камкин, ведущий научный сотрудник Центра германских исследований ИЕ РАН.

² Данное положение оспаривается некоторыми специалистами по государственному праву.

³ Конституция не делит палаты на нижнюю и верхнюю. Бундесрат, Бундестаг, Конституционный суд, Федеральный президент и Федеральное правительство — пять основных государственных институтов.

Наряду с Федеральным правительством Бундесрат участвует в федеральном надзоре за землями. В согласии его членов нуждаются общие административные предписания Федерального правительства, адресованные землям. Бундесрат может воспрепятствовать Бундестагу проводить законопроекты, ухудшающие правовой статус отдельных земель. По сути, он является эффективным инструментом федерализации.

Роль Бундесрата в политической системе Германии отличается высокой стабильностью. Изменение его функций возможно только через внесение поправок в Основной закон, чего, однако, не происходило с момента его принятия. Среди политического класса и общественности ФРГ царит убеждение, что Бундесрат является эффективным инструментом, обеспечивающим демократический порядок в стране.

Значительную роль в его работе играют 16 постоянных узкопрофильных комитетов. В них входят по одному представителю от каждой земли из числа членов Бундесрата или уполномоченных чиновников земли. Их структура несколько отличается от Совета Федерации РФ, она более специализирована, что может представлять интерес для совершенствования деятельности последней.

«Верхняя палата» активно участвует во внешнеполитической деятельности Германии, в рамках которой исполняет совещательные, информационные и коммуникационные функции. Приоритетом является парламентская работа в рамках Евросоюза. Прямого влияния на ЕС она не оказывает, но в рамках диалога с Еврокомиссией и Европарламентом палата достаточно эффективно представляет интересы федеральных земель и федерации. Кроме того, в Основном законе оговаривается, что «в делах ЕС Бундестаг взаимодействует с землями через Бундесрат» (ст. 23, ч. 2).

Бундесрат поддерживает интенсивные зарубежные контакты с парламентами других стран. Этот опыт может представлять интерес для межпарламентской работы в рамках Евразийского экономического союза. В частности, по вопросам, относящимся к ведению ЕС, у Бундесрата есть право создания так называемой Европейской палаты, решения которой приравниваются к его решениям. При этом должно учитываться представительство земель в «верхней палате», а также то, что голоса от земли могут подаваться только согласованно.

Активизация сотрудничества с Бундесратом может использоваться для расширения международной деятельности Совета Федерации,

в том числе в таких направлениях, как межпарламентские контакты; контакты между регионами; содействие экономическим контактам на региональном уровне; развитие прямых контактов между исполнительными и законодательными органами регионов РФ и ФРГ с целью интенсификации экономических и культурных отношений. Последний аспект особенно актуален в нынешний период охлаждения российско-германских отношений на высшем уровне. Региональные контакты могут послужить локомотивом интенсификации диалога на общегосударственном уровне.

Верхняя палата парламента Франции⁴

Сенат играет важную законодательную и контрольную роль в политической системе сегодняшней Франции, являясь её своеобразным политическим стабилизатором⁵. Тем не менее многие французы весьма критически оценивают деятельность верхней палаты парламента. Согласно данным опроса, проведённого социологической службой IFOP в 2015 году, 56 % французских граждан полагали, что Сенат сегодня не играет важной роли в политической жизни страны. При этом 21 % респондентов выступали за его ликвидацию и только 20 % — за сохранение в нынешнем виде. Большинство опрошенных (57 %) высказалось за необходимость глубокой реформы Сената в ближайшем будущем.

Недовольство работой Сената и критический настрой французов во многом объясняются бытующим мнением о необоснованных льготах, неоправданно высоких вознаграждениях сенаторов, а также информацией о финансовых махинациях некоторых из них. Всплеск критики, пришедшийся на 2015 год, имел очевидную политическую подоплёку. Переход Сената после выборов осени 2014 года под контроль правоцентристов (партия «Республиканцы») и избрание спикером Ж. Ларше осложнило отношения с Национальным собранием, которое возглавляли социалисты. В ходе острых дискуссий

⁴ С. М. Фёдоров, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН.

⁵ Бикамеральный состав французского парламента фактически существует со времени Великой французской революции. Попытки его переустройства в послевоенный период (в 1946 и 1969 годах) окончились неудачей.

высказывались разные мнения — от необходимости ликвидации Сената в его нынешнем виде путём возможного слияния с Социально-экономическим и экологическим советом (CESE) до его трансформации в нечто подобное немецкому Бундесрату.

Эта критика побудила руководство верхней палаты создать специальную рабочую группу, которая в 2015—2016 годах разработала программу реформ, направленных в основном на улучшение организации работы парламентариев, в том числе за счёт более интенсивного использования современных информационных технологий. Важным аспектом стало укрепление дисциплины народных избранников в сочетании с мерами финансового воздействия в отношении «сенаторов-прогульщиков».

Привлекает внимание активная внешнеполитическая деятельность Сената (визиты, встречи с зарубежными коллегами, участие в конференциях и парламентских ассамблеях). Существует 80 межпарламентских групп дружбы, объединяющих французский Сенат с парламентами 190 стран. Эти группы стали основными факторами парламентской дипломатии, которая зачастую является существенным подспорьем для дипломатии традиционной. В этом контексте стоит отметить важную роль французского Сената в поддержании контактов и диалога с российскими коллегами в период нынешнего кризиса в отношениях ЕС и РФ. Например, сенаторы в июне 2016 года вслед за Национальным собранием приняли резолюцию, призывающую исполнительную власть страны отменить режим секторальных санкций, введённых против России.

Избрание нового президента Франции Э. Макрона и убедительная победа движения «Вперёд, Республика!» на парламентских выборах в июне 2017 года привела к перегруппировке политических сил и в Сенате, что выразилось в создании фракции «макронистов», сформированной в основном из числа бывших социалистов. Частичные выборы в Сенат в конце сентября 2017 года, скорее всего, усилят пропрезидентскую фракцию в этой палате. С учётом возможного дальнейшего перехода социалистов под знамёна «Вперёд, Республика!» (движение предполагается в ближайшее время преобразовать в партию) нельзя исключить, что Сенат также окажется под контролем сторонников новоизбранного президента.

С точки зрения СФ РФ, представляется важным внимательно изучить французский опыт внедрения новых информационных

технологий для улучшения качества работы сенаторов, а также информирования общественности о разных сторонах деятельности Сената, в том числе через социальные сети. Одновременно следует обратить внимание и на высокую мультимедийную активность французской верхней палаты — как в части освещения её текущей деятельности, так и в части подготовки различных тематических докладов, аналитических материалов и прочей информационной продукции, предназначенной как для широкого круга читателей, так и для специалистов.

Палата лордов Великобритании⁶

Верхняя палата британского парламента — Палата лордов — невыборный орган законодательной власти. Ранее он формировался из представителей аристократии и обладал широкими полномочиями. Но с ходом времени был проведен ряд реформ по превращению Палаты в более демократический и эффективный элемент парламентского механизма. В результате её роль в законодательном процессе значительно снизилась. В соответствии с Актом о Палате лордов (1999) никто не может стать членом палаты на основании принципа наследования титула. В настоящее время в Палате заседает только 92 наследственных пэра, 26 архиепископов и епископов. Основной состав формируется из пожизненных пэров, получивших титул указом монарха по представлению премьер-министра за выдающиеся заслуги перед государством. Количественный состав не регламентируется. Ныне Палата лордов насчитывает более 800 членов, которые разделены на партийные фракции, как и в Палате общин, но с важным отличием: лорды не представляют избирателей, многие лорды не поддерживают ни одну из партий.

Лорды лишены права блокировать законопроекты, одобренные Палатой общин. За верхней палатой закреплено право отлагательного вето — внесение неограниченного количества поправок, которые возвращают законопроект на повторное рассмотрение в Палату общин и затягивают сроки его принятия. Кроме законотворческой

⁶ К. А. Годованюк, старший научный сотрудник Центра британских исследований ИЕ РАН.

деятельности лорды также проводят дебаты по политике правительства и ведут работу в комитетах. Последние два вида деятельности могут представлять интерес для СФ РФ.

1. На письменные запросы Палаты лордов по актуальным вопросам правительство должно отвечать в течение двух недель. Все ответы публикуются на сайте Палаты. Правительство также взаимодействует с парламентариями в ходе дебатов. Заседания Палаты во время «часа вопросов» транслируются в интернете. Через эту деятельность осуществляется парламентский суверенитет и надзор за работой правительства.

2. Члены Палаты лордов критически анализируют политику правительства в рамках специальных комитетов — небольших групп, назначаемых для работы по различным направлениям политики. В комитетах лорды проводят встречи с экспертами, организуют специальные дебаты, а также готовят доклады, в которых вырабатывают рекомендации правительству. Правительство обязано в письменном виде ответить на доклады комитетов. Заслуживает отдельного внимания доклад Комитета по делам ЕС «Отношения России и ЕС до и после украинского кризиса»⁷, в котором лорды сформулировали ряд критических замечаний к политике правительства в отношении России. При подготовке доклада были заслушаны не только британские, но и европейские, российские, украинские дипломаты, политические деятели и эксперты.

3. Взаимодействие комитета СФ РФ по международным вопросам со специальными комитетами Палаты лордов могло бы стать дополнительной площадкой взаимодействия и платформой по разъяснению российской внешнеполитической позиции. Парламентарии могли бы проводить совместные семинары по актуальным вопросам двусторонних отношений с привлечением британских и российских экспертов. Полученные рекомендации могли бы лечь в основу докладов специальных комитетов для использования при разработке британской и российской внешней политики.

4. Для совершенствования работы сайта СФ РФ можно использовать пример официального сайта Палаты лордов, который содержит обобщенную информацию о работе палаты, включая видеозаписи,

⁷ The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine. URL: <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldeucom/115/115.pdf>

протоколы и стенограммы заседаний, доклады комитетов, а также ответы правительства на парламентские запросы. Подобный подход обеспечивает большее доверие широкой публики к работе палаты за счёт доступа к результатам ее деятельности.

Сенат Итальянской Республики⁸

В системе конституционных органов итальянского государства основное место занимает парламент, избираемый прямым голосованием граждан. В осуществлении законодательной функции согласно Конституции участвуют обе палаты парламента. Любой законопроект первоначально рассматривается в одной из палат и в случае одобрения направляется для аналогичной процедуры в другую. Обе палаты обладают одинаковыми полномочиями и сферами ведения, т. е. Сенат не является «верхней» палатой (основное различие палат заключается в порядке их формирования — Сенат выполняет роль органа регионального представительства). В Италии подобная система называется «идеальный бикамерализм».

При подобной системе нередко случаи так называемого «парламентского пинг-понга», когда принятие законопроектов затягивается на годы. Данное обстоятельство также связано с избирательной системой в Италии и политическим ландшафтом страны — правящая партия не всегда имеет большинство голосов в одной из палат.

Попытку изменить сложившуюся ситуацию предпринял бывший премьер-министр Маттео Ренци. Он предложил провести самую масштабную за всю историю страны конституционную реформу, которая среди прочего предполагала изменение роли Сената. Помимо сокращения числа сенаторов и системы их избрания и финансирования, палату предполагалось лишить большинства полномочий, в том числе права выражать вотум недоверия правительству. Согласно проекту реформы, голосовать Сенат может лишь за поправки к Конституции, конституционные законы, законы, регулирующие

⁸ Е. А. Маслова, старший научный сотрудник Отдела черноморско-средиземноморских исследований ИЕ РАН.

избирательное право, органы местного самоуправления, а также за ратификацию международных соглашений. Остальные сферы ведения находились бы исключительно в компетенции Палаты депутатов. Конституционная реформа Ренци по своей сути была направлена на то, чтобы отстранить Сенат от принятия решений, доверив это Палате депутатов. Однако она не состоялась — в декабре 2016 года народ Итальянской Республики сказал «нет» внесению изменений в Конституцию страны.

Сегодня Сенат Итальянской Республики обладает теми же полномочиями, что и прежде. Сенаторы активно ведут дебаты по всем актуальным политическим вопросам, в том числе по внешнеполитическим сюжетам. Нередко от их голосов зависит участие Италии в той или иной международной инициативе или коалиции (например, в Сенате остро дебатировался вопрос присоединения к операции «Древняя Вавилония» в Ираке).

Политическая система Италии крайне неустойчива — нередки случаи, когда правительство лишалось поддержки буквально из-за нескольких голосов оппозиции. Поэтому при взаимодействии СФ РФ с итальянским Сенатом необходимо принимать во внимание не только полномочия палаты, но и реальный расклад политических сил.

Сенат испанских кортесов⁹

Испанский парламент именуется «Кортесы» и в соответствии с Конституцией 1978 года состоит из Конгресса депутатов (нижняя палата) и Сената (верхняя палата). Сенат представляет интересы территорий — автономных сообществ и регионов. 266 сенаторов избираются всеобщим тайным голосованием по мажоритарной системе: от каждой провинции — 4 сенатора, 3 — от Канарских островов, островов Мальорка и Тенерифе. Часть сенаторов назначается Законодательным собранием автономных сообществ.

Учёные, юристы и политологи изначально критиковали Сенат за незначительную роль в законодательной деятельности и контроле над работой правительства, а также за неэффективную регулирующую

⁹ В.Л. Верников, руководитель Центра иберийских исследований ИЕ РАН.

функцию взаимоотношений регионов с центральной властью и между собой. Во многом это обусловлено недооценкой правительствами как социалистов, так и Народной партии его реальных возможностей по влиянию на внешнюю и внутреннюю политику. Основная причина — сложившаяся система подбора кандидатов в сенаторы. В 90 % случаев — это либо вышедшие в тираж региональные политики, либо место для устройства нужных людей из лоббистских структур или из числа провинившихся и уволенных чиновников. Поэтому несмотря на призывы реформировать его место в политической системе, роль Сената в течение почти 40 лет остается незначительной.

В Сенате существует Комиссия по внешней политике, которой министр иностранных дел представляет основные направления внешней политики правительства. Но это сугубо формальная процедура, так как любые поправки, с которыми правительство несогласно, могут быть отклонены последующим голосованием в нижней палате простым большинством голосов. За последние 30 лет не было случая, чтобы эта Комиссия внесла существенные поправки в программу правительства, которые бы потребовали повторного голосования в Конгрессе депутатов. Интересно, что бюджетные расходы на поездки сенаторов из этой Комиссии для контактов с коллегами из других стран являются самыми высокими среди всех расходов Сената (36 %).

Тем не менее имеет смысл развивать сотрудничество СФ РФ с испанским Сенатом, особенно с его Комиссией по внешней политике. Однако в каждом конкретном случае следует оценивать реальные возможности влияния сенаторов на внешнюю политику Испании — на сегодняшний день они чрезвычайно малы.

О двухпалатных парламентах в странах Вишеградской группы¹⁰

Из центральноевропейских стран лишь две — Польша и Чехия — имеют двухпалатные парламенты, которые были созданы в 1989 году. Сегодня необходимость такой модели дискутируется в обеих странах, и ряд партий вынашивают планы ликвидации двухпалатной системы.

¹⁰ Л. Н. Шишелина, заведующая Отделом исследований Центральной и Восточной Европы ИЕ РАН.

Причиной появления этой парламентской модели в 1989 году считается стремление, отбросив советский образец парламентаризма, вернуться к модели общества, существовавшей в довоенный период (Чехословакия) или даже в более далёкой исторической перспективе государственного устройства (Польша).

В Венгрии вопрос создания второй палаты ещё недавно рассматривался как возможность включения в законодательную жизнь страны представителей венгерской зарубежной диаспоры, оставшейся вне состава венгерского государства. Однако этот вопрос был снят с повестки дня, и на референдум о новой конституции был вынесен вопрос о сокращении численности парламентариев вдвое, что было обусловлено необходимостью существенного снижения расходов на содержание законодательного органа.

Польский Сенат в тех или иных формах существовал с перерывами более 500 лет. С 1946 по 1989 год Сенат был распущен. Нынешний двухпалатный парламент действует в соответствии с Конституцией 1997 года. Сейм (нижняя палата) и Сенат (верхняя палата), как правило, заседают отдельно, однако по особо важным случаям могут объединяться. Обычно Сенат имеет 30 дней на рассмотрение законопроектов, представляемых Сеймом. В экстренных случаях этот срок сокращается до 14 дней. Постановления принимаются в присутствии не менее половины сенаторов абсолютным большинством голосов. По просьбе президента Сенат может инициировать референдумы по особо важным вопросам. В его компетенцию также входит назначение на некоторые важные государственные должности и освобождение от них. Маршал Сената по рангу является третьим лицом в государстве после президента и маршала Сейма. Через Сенат осуществляется связь с законодательными органами ЕС. Есть отдельная Комиссия по иностранным делам и связям с ЕС.

Сенат и Сейм избираются на общенародном голосовании одновременно на четыре года. Однако необходимость существования верхней палаты в польском парламенте широко дискутируется. Ряд партий выступают за ее упразднение.

Действуя в традициях Второй Речи Посполитой, Сенат осуществляет связь с «Полонией» — польской зарубежной диаспорой. Средства на эти цели ежегодно выделяются из государственного бюджета.

В составе Сената есть Комиссия по делам эмиграции и связям с поляками за границей.

Чешский Сенат ведет свою историю с 1996 года, когда было принято конституционное решение в новом постсоциалистическом государственном устройстве следовать модели межвоенной Чехословакии. В состав Сената сроком на 6 лет общенародным голосованием избирается 81 сенатор. Ротация трети сенаторов происходит каждые 2 года.

Как и польская верхняя палата, Сенат Чешской Республики осуществляет непосредственную связь с законодательными органами ЕС. Для исполнения этой функции в Сенате имеется Комитет по делам ЕС. В чешский Сенат входят также постоянные делегации. Каждая из них отвечает за участок международной активности Чешской Республики в рамках тех международных структур, в которые входит Республика: НАТО, Межпарламентский союз, ОБСЕ, Парламентская ассамблея Совета Европы, Средиземноморская парламентская ассамблея, Центральноевропейская инициатива. За связи с чехами, проживающими за рубежом, отвечает специальная комиссия Сената.

Роль верхних палат парламентов Польши и Чехии, которые по сути являются вершиной законотворческого процесса, менее заметна в общественном плане по сравнению с ролью палат депутатов. Их внешнеполитическая активность в основном ориентирована на поддержание связей с Евросоюзом и иными структурами, в которые входят республики. Интересно, что польский и чешский сенаты помимо прочих задач координируют также работу по связям с проживающими за рубежом соотечественниками, а в Венгрии даже вынашивалась идея создания палаты парламента из депутатов, избранных на бывших территориях и получивших венгерское гражданство по закону, принятому партией ФИДЕС в 2010 году. Эта тенденция отчасти реализовалась, например, в том, что в Европарламенте от партии ФИДЕС Венгрию представляют депутаты из Закарпатья (Украина), Трансильвании (Румыния), а также из Великобритании.

Представляется, что весьма перспективной линией взаимодействия Совета Федерации РФ и сенатов Польши и Чехии может быть обмен опытом в области взаимодействия с диаспорами. В этом направлении можно достичь более глубокого понимания российской политики в ближнем зарубежье.

ФРАНЦИЯ: СМЕНА ПАРАДИГМЫ

Юрий Ильич Рубинский

доктор исторических наук, руководитель Центра французских исследований
ИЕ РАН

Президентские и парламентские выборы 2017 года во Франции не только завершили очередной электоральный цикл и открыли новый. Нестандартный ход предвыборных кампаний и их результаты говорят о существенных изменениях всей партийной системы Пятой республики, правил игры и состава её политического класса.

Обе прежние системообразующие партии — республиканцы и социалисты, сменявшиеся у власти на протяжении последних десятилетий, потерпели сокрушительное поражение, которое ставит под вопрос их будущее.

Революция

Президентом республики стал 39-летний Эмманюэль Макрон — самый молодой глава государства в истории Франции после Наполеона Бонапарта. Его движение «Вперёд, Республика!», созданное только в апреле 2016 года, получило абсолютное большинство депутатских мандатов в нижней палате парламента — Национальном собрании, обеспечив прочную поддержку назначенному президентом правительству Эдуарда Филиппа для проведения в жизнь его программы.

Радикально обновился возрастной, гендерный и профессиональный состав депутатского корпуса, три четверти которого, как и сам президент, никогда прежде не избирались, а многие были выходцами из организаций гражданского общества и вообще не политиками.

С авансены политической жизни ушли сразу три поколения представителей высшего звена политического класса, начинавшие

свою карьеру 30—40 лет назад — бывшие президенты, премьеры, министры, парламентарии, партийные функционеры.

Британский еженедельник «Экономист», отражающий мнение международного бизнес-сообщества, назвал эти перемены «второй французской революцией»¹. Это же слово — «революция» — избрал и сам Э. Макрон для названия его автобиографической и программной книги, которая вышла в свет за полгода до выборов в ноябре 2016 года².

Реставрация

Между тем применимость этого термина к последним событиям во Франции далеко не очевидна. Характерной особенностью богатой на революционные потрясения истории Франции всегда было правовое закрепление их итогов очередным вариантом основного закона, призванного придать легитимность новому режиму. Таких конституционных актов насчитывается более десятка.

Действующую Конституцию 1958 года и созданный на её основе президентско-парламентский режим никто не собирается отменять — к созданию новой, Шестой республики, призывают только отдельные политические маргиналы³. Основные положения этой Конституции — асимметричный баланс между ветвями власти с перевесом в пользу исполнительной и ключевая роль президента как арбитра между ними, своего рода республиканского «монарха», остаётся в силе.

Преемственность берёт верх над переменами и в социальном профиле элит, где всегда, но особенно с 1958 года, доминировали кадровые чиновники-технократы. Выпускники привилегированных учебных заведений — парижского Института политических наук, Политехнической, Высшей нормальной, Центральной школ и особенно Национальной школы администрации (ЭНА), они приобретают солидный опыт службы в ключевых звеньях госаппарата — Госсовете, Счётной палате, Генеральной инспекции финансов, корпусе

¹ France's next revolution // The Economist. 2017. 04.03.

² Emmanuel Macron — Révolution. Paris: XO Editions, 2016.

³ Этот лозунг выдвигает в частности ультралевое движение «Непокорённая Франция» во главе с Жан-Люком Меланшоном.

префектов, нередко переходят затем в частный сектор и завершают карьеру в политике⁴.

Именно такой жизненный путь прошли: новый президент Э. Макрон, премьер-министр Э. Филипп, большинство его министров. «Это правительство экспертов, управленцев, менеджеров, чья компетентность не вызывает сомнений, но в их упряжке кто-то должен заниматься политикой — и это будет Макрон», — отмечает политолог Лоран Жаффрен⁵.

Таким образом, произошла не революция, т. е. слом прежнего государственного строя и смена типа общества, а напротив, скорее обратное — реставрация, возврат к принципам, изначально заложенным в основу режима, путём его частичного обновления. Речь идёт в первую очередь о «президенциализации режима», укреплении несколько пошатнувшейся властной вертикали во главе с избранным всеобщим голосованием главой государства.

Эта задача вытекала из неутешительных итогов пребывания в Елисейском дворце двух предыдущих президентов — правого Николя Саркози (2007—2012) и левого Франсуа Олланда (2012—2017). Всё связанное с их именами десятилетие прошло под знаком «Великой рецессии» — мирового финансово-экономического кризиса и его последствий, которые ограничились до минимума свободу действий обоих.

Определённую роль при этом играли и субъективные факторы — особенности их характера и стиля правления. Амбициозный, эгоцентричный Саркози постоянно вмешивался в решение любых, даже второстепенных вопросов без учета мнения премьера и отдельных министров, чем заслужил ироническое прозвище «гиперпрезидента». Не улучшали его репутацию и многочисленные расследования по поводу финансовых скандалов, наивное пристрастие к дорогим аксессуарам, самореклама, близость к богатым представителям делового мира.

В свою очередь Олланд, обещавший избирателям стать «нормальным» президентом — скромным, демократичным, внимательным к нуждам рядовых граждан — вызывал раздражение обратным: упорным уходом от ответственности за решение сложных проблем,

⁴ *Debbasch C.* L'administration au pouvoir. Fonctionnaires et politiques sous la Ve République. Paris: Calmann-Lévy, 1969. P. 175.

⁵ Libération. 2017. 22.06.

постоянным лавированием между противоречивыми интересами в конфликтах, в том числе внутри правительства, как он привык делать это прежде в качестве первого секретаря соцпартии в течение 11 лет. Уважению к главе государства не способствовали и водевильные детали его личной жизни и излишняя, нередко вызывавшая скандалы, откровенность с журналистами.

Результатом стала девальвация образа главы государства в режиме Пятой республики, «сшитого по мерке» её основателя генерала де Голля — недаром Саркози потерпел неудачу в попытке добиться переизбрания на второй срок, а Олланд с учётом катастрофического падения рейтинга даже не решился выдвинуть свою кандидатуру.

Перемены назрели

На этом фоне императивными требованиями к следующему, восьмому по счёту президенту Пятой республики становились: наличие убедительной программы и образ, способный объединить расколотое общество.

Поиски такой программы затруднялись высокими издержками пересмотра модели социальной рыночной экономики, сложившейся во Франции после Второй мировой войны. Её особенности: значительная роль госсектора в инфраструктурных отраслях (энергетика, транспорт, связь, банки), накоплении и перераспределении финансовых потоков, административное регулирование трудовых отношений, наличие одной из самых продвинутых в мире, но весьма дорогостоящей системы соцзащиты — здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, семейной политики.

В течение так называемого «славного тридцатилетия» (1946—1976) эта дирижистская модель оправдывала себя. Она обеспечила высокие темпы роста ВВП (порядка 4—5 % в год), глубокие структурные сдвиги, превратившие Францию в одну из высокоразвитых индустриально-аграрных держав, полную занятость, открытость внешнему миру в рамках европейской интеграции⁶.

⁶ См.: Рубинский Ю. И. Франция. Время Саркози. М.: Международные отношения, 2011. С. 8—9.

Однако с развёртыванием с середины 1970-х годов коренной перестройки мировой экономики, толчком к которой стали резкие скачки цен на энергоносители и переход ведущих держав Запада к постиндустриальному обществу, французская модель подверглась суровым испытаниям. Жёсткая административно-бюрократическая регламентация хозяйственной деятельности, условий найма и увольнения, тяжёлое бремя налогов и обязательных отчислений от прибыли предприятий в кассы соцстраха ухудшали инвестиционный климат, вели к оттоку капиталов и предприятий за рубеж.

Если во время «Великой рецессии» падение производства во Франции было вполне сравнимо со средним по ОЭСР, то после её окончания страна вступила в длительную полосу стагнации — среднегодовые темпы роста не превышали 0,6—1,2%⁷. Между тем с 1974 года бюджетный дефицит не удавалось уложить в трёхпроцентную норму Пакта стабильности и роста ЕС, что вело к неуклонному разбуханию госдолга, достигающего ныне 97,4% ВВП. После 2014 года с постоянным пассивом сводится и торговый баланс страны, что сокращает её долю в мировой торговле.

Главной социальной, а тем самым и политической проблемой стала занятость: численность безработных составляет 3,5 млн, а с учётом частично занятых — 6,5 млн чел., т. е. 9—10% самодеятельного населения. Эти негативные симптомы во Франции воспринимаются как опасность утраты статуса державы с глобальными интересами и ответственностью, символом которого служит место одного из пяти постоянных членов СБ ООН и «ядерного клуба».

Перспектива такого оттеснения во «вторую лигу» вызывает у французов крайне болезненную реакцию. За последние 10—15 лет книжный рынок заполнили многочисленные сочинения разных жанров, авторы которых сокрушаются по поводу якобы неизбежного упадка Франции, утраты ею былого величия, исторической миссии, репутации защитницы общечеловеческих ценностей, демократии, прав человека⁸.

Это декадентское поветрие способствовало общему росту не только пессимизма, страха перед будущим, но и протестных настроений,

⁷ Economie française 2017. OFCE, Edition la Déconverte, 2016.

⁸ *Baverez N. Reveillez — vous!* Paris: Librairie Arthème Fayard, 2012; *Zemmour E. Le Suicide français.* Paris: Edition Albin Michel, 2014; *Mamère N., Farbiaz P. Contre Zemmour. Réponse au Suicide français.* Paris: Les petits matins, 2014.

сомнений в эффективности и справедливости существующих порядков. По оценке близкого к деловым кругам Института Монтеня, более половины французов — 57 % — считают, что демократический режим во Франции работает плохо, причём три четверти — 74 % — склонны винить в этом своекорыстие и коррупцию выборных лиц, а 78 % уверены в том, что страна вообще идёт в неверном направлении⁹.

Реакцией оказывались рост абсентеизма на выборах, голосования «белым бюллетенем» («против всех»), рост влияния на крайних флангах политического спектра популистских движений — ультраправого Национального фронта (НФ) и левацкой «Непокорённой Франции». Их харизматичные лидеры — Жан-Мари Ле Пен, затем его дочь Марин с одной стороны и Жан-Люк Меланшон с другой, апеллировали к протестному электорату: рабочим, служащим, части средних слоёв, молодёжи, — вынужденным нести неизбежные издержки процессов глобализации.

На протяжении последнего десятилетия удельный вес их электората неуклонно увеличивался. На выборах разного уровня — муниципальных, департаментских, региональных, европейских, наконец парламентских и президентских — кандидаты НФ вышли на первое место, собирая до 27,5 % голосов, а «Непокорённая Франция» — 11,5 %. Причём мажоритарная избирательная система голосования в два тура занижала представительство обеих крайних партий в органах местного самоуправления и парламенте — в избранном в 2012 году составе Национального собрания НФ был представлен всего двумя депутатами.

Однако распад электорального поля на три примерно равных сегмента по существу блокировал нормальное функционирование bipolarного партийно-политического механизма. Как социалисты, так и республиканцы не могли более добиваться большинства за счёт голосов колеблющихся между ними центристских избирателей, как это бывало прежде. Отныне необходимым условием победы становилось для одних привлечение сторонников НФ, а для других — «Непокорённой Франции». Притяжение крайних флангов переносило центробежные тенденции внутрь обеих системообразующих партий, обостряя борьбу соперничающих течений и лидеров.

⁹ Le Monde. 2010. 08.11.

Новый лидер

Именно это объясняет сложные перипетии избирательных кампаний 2017 года. В первичных выборах кандидата на пост главы государства как у оппозиционных республиканцев (ноябрь 2016), так и в правящей соцпартии (январь 2017) верх одержали представители крайних течений: бывший премьер-министр Франсуа Фийон и бывший министр образования Бенуа Амон. Однако обоим оказалось не под силу объединить вокруг себя соперничающие течения собственных партий. Результатом явился крутой перелом — центробежная тенденция столкнулась с центростремительной, главным носителем которой выступил Э. Макрон и его движение «Вперёд, Республика!».

Своевременно покинув правительство социалистов и дистанцировавшись от своего прежнего покровителя — уходящего президента Олланда, чей рейтинг упал до исторического минимума (4 %), Макрон позиционировал себя и своё движение как центр притяжения всех «прогрессистов» — сторонников реформ как слева, так и справа.

Разумеется, это обрекало его на уклонение от каких-либо чётких обязательств — недаром в предвыборных речах кандидата постоянно присутствовало выражение «в то же самое время». Тем не менее, на фоне дискредитации и раскола обеих системных партий подобная эквилибристика приносила результат: в первом туре президентских выборов 23 апреля из 11 кандидатов на финише оказались четверо — Э. Макрон (24,1 %, или 8,8 млн голосов), М. Ле Пен (21,3 %, 7,6 млн), Ф. Фийон (20 %, 7,2 млн) и Ж.-Л. Меланшон (19,6 %, 7,0 млн). Социалист Б. Амон остался далеко позади (6,8 %, 2,9 млн).

Несмотря на минимальный разрыв между ними, выход во второй тур двух несистемных фаворитов сделал неизбежной коренную перестановку политических сил в стране: обе прежние системообразующие партии были впервые устранены из участия в борьбе за пост главы государства и тем самым теряли самый смысл своего существования.

Это подтвердил весь дальнейший ход событий: во втором туре 14 мая Э. Макрон, которого поддержали практически все бывшие лидеры республиканцев и социалистов, убедительно выиграл, получив 66,06 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании (20,7 млн), против 33,94 % (10,6 млн) у М. Ле Пен.

Результаты президентских выборов месяц спустя предопределили итоги парламентских, на которых абсолютное большинство мест — 308 из 577 — получила партия «Вперёд, Республика!», к которой примыкают центристы и отколовшиеся от республиканцев и социалистов «конструктивные» депутаты. В новом составе Национального собрания её представители заняли основные руководящие посты.

В назначенном президентом правительстве во главе с бывшим мэром Гавра республиканцем Эдуардом Филиппом тщательно соблюден баланс между мужчинами и женщинами, выходцами из обеих бывших системных партий и «новичками» из организаций гражданского общества. Оно без труда получило вотум доверия: 370 голосов «за» (67 «против», 129 «воздержались»). Парламентская оппозиция, представленная республиканцами (112), остатками по существу распавшейся соцпартии (30), «Непокорённой Францией» (17), НФ (8) и т. д., лишена возможности оказывать реальное влияние на правительственную политику.

Смена моделей

Очевидно, что главной стратегической задачей президента становится модернизация прежней социально-экономической модели, неспособной дать ответ на вызовы времени. Проект таких реформ был разработан ещё 10 лет назад по инициативе президента Н. Саркози комиссией экспертов во главе с Ж. Аттали, бывшим специальным советником Ф. Миттерана. Основные выводы её доклада, посвящённого устранению препятствий для экономического роста, сводились к ликвидации «ренты», т. е. статусных привилегий отдельных категорий экономических агентов, демонтажу бюрократической регламентации рыночных отношений, в том числе трудовых, обеспечению равновесия бюджета, торгового баланса и т. д.¹⁰ Характерно, что одним из докладчиков комиссии являлся молодой инспектор финансов Э. Макрон, которого именно Аттали представил следующему президенту-социалисту Ф. Олланду, назначившему его заместителем Генерального секретаря Елисейского дворца, а затем министром экономики и цифровых технологий. С тех пор тема «смены моделей» стала предметом широкой

¹⁰ Attali J. Urgences françaises. Edition actualisée. Paris: Pluriel, 2014.

дискуссии среди французских экономистов, сравнивавших её достоинства и недостатки с германской¹¹.

Главными препятствиями для проведения этих идей в жизнь были соперничество системных партий, вынужденных считаться с давлением популистов на крайних флангах, и сопротивление социальных категорий, чьи интересы были бы неизбежно затронуты. Примером последнего мог служить провал попытки правительства А. Жюппе уравнивать льготный пенсионный режим госслужащих транспорта с положением в частном секторе. Ответом стала трёхнедельная всеобщая забастовка, парализовавшая экономику страны накануне Рождества и заставившая власти отступить. С тех пор аналогичные пробы сил повторялись с переменным успехом ещё не раз и не исключены в будущем.

Этот опыт и привёл к запросу на переформатирование политического поля — преодоление традиционного водораздела на левых и правых, создание мощной группировки в центре, которая служила бы надёжной опорой главы государства.

Именно так позиционирует себя Э. Макрон, который претендует на мифологический образ Юпитера, верховного авторитета на Олимпе в пантеоне античных богов. Отсюда его решение ежегодно выступать перед совместным заседанием обеих палат парламента, планы сократить на треть число парламентариев, усилить роль организаций гражданского общества и т. д.

Приглашая к сотрудничеству представителей обновлённых политических элит, молодой президент не прочь обращаться к рядовым избирателям. Эта тенденция уходит корнями в одну из прочных традиций французской политической культуры — бонапартизм, наследником которого в XX веке стало такое важное явление, как голлизм. Разумеется, время покажет, каковы возможности Э. Макрона брать пример с великих предшественников и конкретные результаты его начинаний внутри страны и на международной арене, которые заслуживают особого анализа. Проблема в том, что президент стремится использовать их инструменты для достижения существенно иных, либерально-европейских целей.

¹¹ *Aghion P., Cetto G., Cohen E. Changer de modèle. Les nouvelles idées pour une nouvelle croissance. Paris: Odile Jacob, 2015; Blot C., Chagny O., Le Bayon S. Faut-il suivre le modèle allenand? Paris: La documentation Française, 2015.*

Выводы

Очевидно, что Э. Макрона нельзя считать аутсайдером, который пришёл на вершину власти по стечению обстоятельств, или послушным исполнителем закулисных «кукловодов» — французских или зарубежных. Э. Макрон, которому нельзя отказать в честности, энергии, волевых качествах, эрудиции и известной харизме, является прежде всего классическим представителем традиционных французских административно-технократических элит с очевидной поправкой на давно назревшую смену поколений.

Тем не менее эйфория представителей либеральной элиты, воспринявших успех Э. Макрона как победу центристских тенденций над центробежными, а в международном масштабе — над национал-популистской волной, высшими точками которой были референдум о выходе Великобритании из ЕС и избрание Д. Трампа президентом США, вряд ли оправдана. Факторы, которые вызвали эту волну — издержки процессов глобализации и евростроительства — никуда не исчезли, они будут и впредь подпитывать протестные настроения, в том числе во Франции.

В этой связи весьма характерны данные опросов, согласно которым, 50 % французов признают у нового президента стремление к переменам, 49 % — смелость, 48 % — наличие качеств президента, 46 % — личное обаяние. В то же время только 36 % считают его честным, 30 % — искренним и всего лишь 21 % — понимающим интересы избирателей¹².

Прогнозы относительно успеха в решении задач, поставленных Э. Макроном, оптимальности способов, выбранных им для достижения этих целей, зависят не только и не столько от него самого, сколько от дальнейшего развития ситуации во Франции и в мире, которая, как показал опыт последних лет, становится всё менее предсказуемой¹³.

¹² James H. The Renewal of Europe's Center? // Project Syndicate. 2017. 12.06.

¹³ См. McArdle M. The Dark Side to Macron's Bright Ideas in France // Bloomberg, Opinion. 2017. 10.07.

«У БРИТАНИИ НЕТ ВЕЧНЫХ ВРАГОВ»

Елена Владимировна Ананьева

кандидат философских наук, руководитель Центра британских исследований
ИЕ РАН

Кира Анатольевна Годованюк

кандидат политических наук, с. н. с. Центра британских исследований ИЕ
РАН

В последние 10 лет российско-британские отношения переживали драматические подъёмы и спады, демонстрируя борьбу в политических кругах Соединённого Королевства между «идеалистами» и «реалистами». Новый премьер-министр Великобритании Т. Мэй была готова начать диалог с Москвой. Однако в условиях обострения российско-американских отношений и разногласий вокруг Сирии глава британского МИДа в апреле 2017 года отменил визит в Россию. Б. Джонсон счёл нецелесообразным встречаться с российским коллегой, предоставив США возможность самостоятельно донести до Москвы единую позицию стран Запада по «сирийскому вопросу». Ранее депутаты британского парламента провели анализ двусторонних отношений и дали ряд рекомендаций правительству, среди которых предложили активизировать политические контакты с Россией. Перспективы сотрудничества двух стран не вызывают оптимизма.

Вскоре после вступления в должность премьер-министра Великобритании Тереза Мэй и президент России Владимир Путин по инициативе британской стороны провели телефонный разговор. Оба лидера выразили неудовлетворенность состоянием российско-британских отношений и пришли к единому мнению, что британские и российские граждане сталкиваются с общими угрозами, исходящими от терроризма, что сотрудничество в области авиационной безопасности — крайне необходимая составляющая международных антитеррористических усилий. Кремль сообщил, что Путин и Мэй договорились провести работу по обеспечению должной коммуникации разведывательных служб двух стран и повышению авиационной безопасности.

Доработано, первоначальная дата сдачи материала: 17 августа 2016 года.

Повороты в отношениях

Напряжённость в отношениях между Россией и Великобританией возникла в связи с «делом Литвиненко» в 2007 году. Тогда лейбористское правительство Г. Брауна свернуло сотрудничество спецслужб по борьбе с международным терроризмом, ввело визовые ограничения и приняло иные меры. Двусторонние отношения снова обострились в связи с грузино-южноосетинским конфликтом в 2008 году. Между тем мировые проблемы требовали сотрудничества обеих стран как членов Совета Безопасности ООН, а мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 годов заставил того же Г. Брауна отправить вновь назначенного министра по делам предпринимательства П. Мандельсона с первым зарубежным визитом именно в Москву. В ноябре 2009 года состоялся первый за 5 лет визит в Москву министра иностранных дел Великобритании Д. Милибэнда. В ходе переговоров были подписаны три заявления по международным проблемам — по Ирану, Афганистану и Ближнему Востоку, однако в двусторонних политических отношениях ситуация по-прежнему оставалась тупиковой.

Перевернуть страницу в отношениях с Россией пыталось и коалиционное правительство Кэмерона, что встретило немалое сопротивление определённых политических кругов в Великобритании. Об этом свидетельствует, в частности, «письмо пяти» (четырёх бывших британских министров иностранных дел и парламентария от Лейбористской партии К. Брайанта накануне визита Д. Кэмерона в Москву в сентябре 2011 года)¹, а также провокационные материалы в британской прессе по поводу принятия правительством «списка Магнитского» в 2011 и 2012 годах и др. В 2013 году Д. Кэмерон пытался играть роль посредника между Вашингтоном и Москвой по сирийскому вопросу, но его миссия не удалась. И в начале «украинского кризиса» коалиционное правительство не предполагало идти на жёсткие меры в отношении России², однако вскоре вместе с США

¹ *McGree S.* Cameron told to get tough with Russia // *The Sunday Times*. 2011. 11.09. URL: <http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/Politics/article773653.ece>

² URL: <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/03/uk-seeks-russia-harm-city-london-document>; <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2572544/Files-Britain-NOT-support-military-action-against-Russia.html>

заняло непреклонную позицию, а в ЕС твёрдо настаивало на санкциях против РФ.

Торгово-экономическое сотрудничество двух стран не было подвержено политической конъюнктуре вплоть до украинского кризиса. Тем не менее, по данным Банка России, ФТС и Минэкономразвития, а также британской статистики, Великобритания сохраняла позицию одного из основных торгово-экономических партнёров России. По итогам 2015 года Британия заняла 13-е место среди её внешне-торговых партнёров. Объём товарооборота составил 11,2 млрд долл., сократившись на 42 % по сравнению с 2014 годом. Однако впоследствии показатели стали снижаться.

По итогам 2016 года стоимостной объём российско-британского товарооборота уменьшился по сравнению с аналогичным периодом 2015 на 7,3 % и составил 10,4 млрд долл. Российский экспорт уменьшился на 7,1 % и составил 7 млрд долл., импорт уменьшился на 7,8 % и составил 3,4 млрд долл. Положительное сальдо РФ в торговле с Великобританией составило 3,5 млрд долл.

Всё же положение стало выравниваться. По итогам января—апреля 2017 года стоимостной объём российско-британского товарооборота увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2016 на 12,8 % и составил 3,6 млрд долл. Российский экспорт увеличился на 8,3 % и составил 2,4 млрд долл., импорт увеличился на 23,2 % и составил 1,2 млрд долл. Положительное сальдо РФ в торговле с Великобританией составило 1,2 млрд долл.

По данным британской статистики за 2016 год³, в общем списке стран — партнёров Великобритании по объёму товарооборота Россия ныне занимает 22-е место, 25-е место по экспорту и 22-е место по импорту. В январе—марте 2017 года товарооборот с Россией составил 2,4 млрд долл. и увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2016 на 28,8 %:

- экспорт в Россию — 0,9 млрд долл. (рост на 13,0 %);
- импорт из России — 1,5 млрд долл. (рост на 40,8 %).

По данным ЦБ РФ, объём накопленных британских инвестиций в экономике России по состоянию на конец 2016 год составил

³ www.UKtradeinfo.com (дата обращения 17.05.2017).

11,4 млрд долл. (включая долговые инструменты и участие в капитале); а объём накопленных российских инвестиций в экономике Великобритании по итогам 2016 года составил 8,7 млрд долл. (включая долговые инструменты и участие в капитале).

Межправительственный российско-британский комитет по торговле и инвестициям (МКТИ) создан в 1992 году. Британская сторона по политическим мотивам «заморозила» своё участие в деятельности МКТИ с 2014 года. Но всё же британский бизнес продолжал активно работать на российском рынке. Развивается сотрудничество между крупными энергетическими компаниями наших стран, такими как БиПи, Роснефть и Газпром, а также запускаются новые проекты, например в медицинской сфере. В 2016 году отмечалось 100-летие Российско-Британской торговой палаты.

После публикации доклада Оуэна по «делу Литвиненко» в январе 2016 года Британия не предприняла каких-то реальных действий против России, хотя риторика правительства была жёсткой. Тогда позиция кабинета Кэмерона заключалась в том, что есть более серьёзные национальные интересы, чем «дело Литвиненко», и нужно сотрудничать с Россией по Сирии и Ирану, против ИГИЛ, а также другим международным проблемам. Д. Кэмерон и Ф. Хаммонд вновь обратились к антироссийской риторике (дабы гарантировать положительный исход референдума о членстве Британии в ЕС), утверждая, что «от брексита выиграет Путин», но британцы, к их чести, не испугались⁴.

Возобладают ли общие интересы?

В газете *The Telegraph* посол Великобритании в России сэр Тони Брентон (2004–2008) писал по поводу телефонного разговора Т. Мэй и В. Путина: «Мы первыми требуем ужесточения санкций ЕС и самоустранились от совместного с Францией и Германией участия в переговорах по поиску решения кризиса на Украине. И если даже Америка

⁴ *Ananieva E.* Russia and the Brexit: Be careful of simple solutions to complex problems. Jun 30, 2016. URL: <http://www.russia-direct.org/opinion/russia-and-brexit-be-careful-simple-solutions-complex-problems>.

ищет возможные варианты взаимодействия с русскими в Сирии, мы, похоже, свою политику не меняем». Он отмечал, что другие западные страны сейчас уже начали восстанавливать связи с Россией. Поддержка санкций ослабевает. «Пора и нам пересмотреть свою позицию». Россия отчисляет на оборонные нужды в десять раз меньше, чем НАТО, а российская экономика составляет 1/20 экономики альянса. Русские, по его мнению, не собираются рисковать и ввязываться в заведомо проигрышную войну. Собственно, Т. Брентон составил «британский план» улучшения отношений с Москвой: больший интерес к мирному урегулированию на Украине, договорённости с Россией по Сирии, что позволит сосредоточиться на борьбе с «истинным врагом в регионе — ИГИЛ». С его точки зрения, министр иностранных дел Ф. Хаммонд действовал в отношении России «упрямо и контрпродуктивно» и требовал неисполнимого — возвращения Крыма Украине.

Новый министр иностранных дел Б. Джонсон первоначально был настроен более прагматично в сирийском вопросе и констатировал дипломатическую некомпетентность Евросоюза, из-за которой Британия увязла в «украинской трясине»⁵. Отметим, что ещё в феврале 2015 года в докладе Комитета по отношениям с ЕС Палаты лордов говорилось: правительство Кэмерона «как лунатик» вошло в украинский кризис⁶.

Однако преемственность явно сохранилась в другом вопросе: последней законодательной мерой уходящего в отставку Кэмерона и пришедшей ему на смену Т. Мэй было голосование в парламенте по модернизации ядерной системы «Трайидент»⁷, причём Т. Мэй в качестве ядерной угрозы своей стране назвала Россию и Северную Корею.

В октябре 2016 года состоялся официальный визит патриарха Кирилла в Великобританию, посвящённый 300-летию присутствия

⁵ *Brenton T.* It's time for a thaw in our relations with Russia. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/08/10/its-time-for-a-thaw-in-our-relations-with-russia/>.

⁶ The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldeucom/115/115.pdf>

⁷ *Ananieva E.* Brexit, Russia and the fate of the British nuclear deterrent. Jul. 22, 2016. URL: <http://www.russia-direct.org/opinion/brexit-russia-and-fate-british-nuclear-deterrent>.

Русской Православной Церкви на Британских островах. Патриарх встретился с архиепископом Кентерберийским и главой Англиканской церкви королевой Елизаветой II. В ходе визита патриарх Кирилл сказал, что отношения между странами имеют многовековую историю и нынешний сложный период не может повлиять на глубокие связи между народами; взаимодействие стран и народов на духовном и культурном уровне не подвержено политической конъюнктуре момента⁸. Визит Кирилла действительно был важным, хотя в первую очередь пастырским, а не политическим. Он дал информационный повод говорить о существовании давних объединяющих начал в отношениях между нашими государствами и народами. Однако первые робкие признаки «потепления» двусторонних отношений не оправдали себя.

Несостоявшийся визит

Последний раз глава британской дипломатии посещал Москву в 2012 году. Тогда У. Хейг приехал на переговоры по ключевому пункту международной повестки — «сирийскому вопросу». С 2014 года стратегия Лондона состояла в давлении на Москву за счёт ограничительных мер и санкций, а политический диалог Москвы и Лондона был сведён к минимуму, контакты на высшем министерском уровне были ограничены встречами на «полях» международных форумов или переговорами по телефону.

Соответственно, информацию о подготовке визита Б. Джонсона в Москву восприняли почти как политическую сенсацию⁹. Предполагалось, что переговоры будут посвящены актуальным вопросам мировой политики (Сирия, Украина), а также российско-британским отношениям. В рамках подготовки визита 10 марта в Лондоне состоялась встреча заместителя министра иностранных дел РФ В. Титова с министром по делам Европы и Америки МИД Великобритании А. Дунканом¹⁰. Однако уже 23 марта поступило сообщение, что

⁸ Там же.

⁹ Foreign Secretary Boris Johnson to visit Russia. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-39165373>

¹⁰ Замглавы британского МИД назвал встречу с российским коллегой откровенной, но уважительной. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4085450>

Б. Джонсон переносит визит в Россию в связи с изменением в расписании встреч с союзниками по НАТО¹¹.

Представляется, что при доминировании «сирийского вопроса» в международной повестке и отсутствии прогресса в его разрешении Форин-офис не готов вести переговоры с Москвой по широкому комплексу двусторонних отношений. Кроме того, Лондон пытался выиграть время для более детального согласования позиций с Вашингтоном, который после прихода администрации Трампа окончательно не сформулировал свою внешнеполитическую линию. Резкая и подчас парадоксальная риторика Великобритании в адрес России сохранялась. Например, Б. Джонсон заявил в одном из интервью, что у России «много грязных трюков» для вмешательства в политическую жизнь страны, и хотя на данном этапе Лондон не обладает доказательствами российских кибератак в Великобритании, но располагает данными, «что такая возможность у России имеется»¹².

Поводом к окончательной отмене визита в Москву послужила ситуация в Сирии: сообщения о поражении населения химическими отравляющими веществами в городе Хан-Шейхун. ВВС США в одностороннем порядке без санкции СБ ООН нанесли удар крылатыми ракетами «Томагавк» по авиабазе правительства Сирии «Эш-Шайрат» в провинции Хомс. Россия резко осудила действия США, настаивая на всестороннем международном расследовании инцидента с вероятным применением химического оружия. В данных обстоятельствах Форин-офис заявил, что госсекретарь США Р. Тиллерсон во время визита в российскую столицу 11–12 апреля донесёт до властей России единую позицию Запада по ситуации в Сирии¹³. Иными словами, Лондон в очередной раз (вспомним неучастие Лондона в Нормандском формате) отступил на задний план в переговорах

¹¹ Глава британского МИД Борис Джонсон отменил свой визит в Москву. URL: <https://news.mail.ru/politics/29218053/?frommail=1>

¹² «Доказательств нет, но мы уверены»: Б. Джонсон рассказал об угрозе русских хакеров. URL: <http://politikus.ru/articles/91822-dokazatelstv-net-no-my-uvereniy-boris-dzhonson-rasskazal-ob-ugroze-russkih-hakerov.html>

¹³ Foreign Secretary Boris Johnson has issued a statement after deciding not to visit Moscow as planned on 10 April. URL: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-statement-on-moscow-visit>

по одному из ключевых и спорных вопросов в отношениях России и Запада.

Между тем отмена визита действительно была тактическим ходом британской дипломатии, предоставлявшей возможность Вашингтону разговаривать с Москвой напрямую без посреднической роли туманного Альбиона. Такой жест Лондона — демонстрация верности «особым отношениям» с США. Официальная позиция Лондона заключается в поддержке американских авианалетов на сирийскую авиабазу, признании «вероятности, что именно режим Асада применил химическое оружие против мирного населения», а также в резком осуждении России как сторонницы Асада и гаранта ликвидации химического оружия в Сирии. После того как Россия, призывая к объективному и всестороннему расследованию инцидента, заблокировала в СБ ООН резолюцию, возлагающую ответственность на режим Асада, официальный представитель Великобритании в Совете Безопасности ООН М. Райкрофт заявил, что «Россия избрала неверную сторону истории»¹⁴.

Внутри самого Соединённого Королевства оппозиция подвергла критике отмену визита в Россию. По словам бывшего лидера Шотландской национальной партии А. Сэлмонда, отказ от переговоров означает, что страна возвращается к позиции времён «холодной войны». Теневой канцлер казначейства Дж. Макдоннел (Лейбористская партия) отметил, что в сложившейся международной обстановке «Б. Джонсон должен быть в Москве и объяснять русским, какая ужасная ситуация сложилась в Сирии и какую роль они должны играть в её разрешении». Лидер либеральных демократов Т. Фаррон заявил, что «Б. Джонсон показывает себя пуделем Вашингтона»¹⁵.

Отстранившись от переговоров с Москвой, Британия сосредоточила свои дипломатические усилия на том, чтобы ужесточить

¹⁴ “This sickening use of chemical weapons — weapons that Asad agreed in 2013 to destroy — is just the latest in a long list of abhorrent acts”. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/this-sickening-use-of-chemical-weapons-weapons-that-asad-agreed-in-2013-to-destroy-is-just-the-latest-in-a-long-list-of-abhorrent-acts>

¹⁵ Russia hits out over Boris Johnson's decision to cancel Moscow trip. URL: http://www.bbc.com/news/uk-politics-39544432?ocid=socialflow_facebook&ns_mchannel=social&ns_campaign=bbcnews&ns_source=facebook

давление стран Запада на Россию. На саммите «Семёрки» 11 апреля 2017 года Б. Джонсон предлагал ужесточить санкции в отношении России в случае отказа Кремля прекратить поддерживать Б. Асада. Однако Италия и Германия высказались против. По итогам заседания «Семёрки» решение по санкциям принято не было. СМИ писали о том, что британская дипломатия потерпела фиаско¹⁶.

Несмотря на критику «дипломатического провала» Б. Джонсона, Т. Мэй поддержала своего министра, заявив, что он «провёл отличную работу по достижению консенсуса среди стран “Семёрки” по будущему Сирии без Асада». В Британии политические оппоненты не поняли, в чём именно Т. Мэй усмотрела успех и что было сделано Б. Джонсоном, ведь не все страны поддержали его позицию¹⁷.

Б. Джонсон в газете *The Telegraph* призвал Россию «выбрать правильную сторону в споре» и присоединиться к коалиции западных государств для борьбы с ИГИЛ¹⁸. Попытка вести опосредованную дискуссию с Москвой никак не компенсирует упущенную возможность британской дипломатии участвовать в реальных переговорах с Москвой, а представляет собой скорее символический жест, рассчитанный в большей степени на внутреннюю британскую аудиторию.

Ныне в Великобритании наблюдается очередная волна «нападков» на Россию: «обличая» российские действия на международной арене, Великобритания активно критикует и несовершенство российской политической системы, настраивая общественное мнение против Москвы. Для этого задействован широкий спектр тем: от обеспечения прав человека и кибератак российских хакеров до «дела Литвиненко», в котором, казалось бы, уже поставлена точка после завершения общественных слушаний в 2015 году.

¹⁶ Пресса Британии: пора задуматься, кто сменит Владимира Путина. URL: http://www.bbc.com/russian/features-39574366?ocid=socialflow_facebook

¹⁷ Theresa May backs Boris Johnson's 'excellent' response to Syria crisis. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/13/theresa-may-boris-johnsons-syria-crisis-g7-russia>

¹⁸ Assad's murderous behaviour offers an opportunity for Russia to end a tyranny. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/15/assads-murderous-behaviour-offers-opportunity-russia-end-tyranny/>

Доклад Палаты общин по российско-британским отношениям

Российско-британские отношения попытались проанализировать и депутаты Палаты общин (доклад «Отношения Соединённого Королевства с Россией»¹⁹, март 2017 года). По их мнению, отказ от сотрудничества с Россией — нежизнеспособная стратегия. Они поддержали выдвинутую Т. Мэй формулу взаимодействия с Россией — «сотрудничай, но будь бдительным» во время визита в США к новому президенту Д. Трампу. Согласно докладу, в основе российской внешней политики лежит пренебрежение правами человека и верховенством права, угрожающее международному порядку: эта внешняя политика РФ и привела к коллапсу российско-британских отношений.

Правительству рекомендовано в долгосрочной перспективе оказывать помощь Украине в противостоянии возможному российскому вторжению. Помощь должна быть также направлена на создание социальной, политической и физической инфраструктуры, которая поможет Украине в дальнейшем взаимодействовать с Россией на равных. Поддержка также может быть оказана за счёт включения британских дипломатов и экспертов в административные структуры Украины. Форин-офису рекомендовано продумать юридическую форму взаимодействия с Украиной, поскольку Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС не будет распространяться на британо-украинские политические и экономические отношения после брекзита.

Отмечается также, что в будущем, вероятно, будет сложно поддерживать единую позицию стран Запада по российским санкциям. Более того, существует риск, что санкции могут стать предметом торга на переговорах о сделке по брекзиту. Проблема состоит в том, что практический эффект от экономических санкций с точки зрения их влияния на процесс принятия решений в России сомнителен. Поддерживая провальную политику санкций в отношении России, Великобритания рискует превратиться в изолированного международного игрока. В то же время депутаты призывают Форин-офис быть открытым для предложений российского правительства по урегулированию ситуации на Украине вне процесса Минск-II. Любопытно,

¹⁹ The United Kingdom's relations with Russia. House Of Commons Report. URL: <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfaaff/120/120.pdf>

что депутаты попросили Форин-офис в своем ответе на данный доклад указать конкретные обязанности России в рамках минских договорённостей.

По мнению депутатов, Британия должна прорабатывать возможность сотрудничества с Россией по ряду актуальных вопросов, таких как международный терроризм. Хотя депутаты добавляют, что сложно определить, как именно может развиваться данное сотрудничество, если учесть различия в определениях терроризма и допустимых методах борьбы с ним. На основе общей цели должен быть начат конструктивный диалог, который поможет лучше понять российскую внешнюю политику и инициировать дискуссии о свободе слова, верховенстве закона и правах человека, а также обсуждение вопросов Крыма и Восточной Украины. Указав, что Британия — не враг России, депутаты отметили, что внимание РФ к западным границам направлено не в ту сторону: взаимоотношения Китая и России могут стать критически важными для международной обстановки в следующие 50 лет. Британскому МИДу рекомендовано повысить качество экспертизы в отношении России, назначить замминистра, курирующего отношения с РФ, а также развивать «народную дипломатию», чтобы «навести мосты» со следующим поколением политических и экономических лидеров России.

В целом авторы выразили сомнение в том, что на данном этапе британское правительство точно понимает, чего именно Великобритания стремится достичь в результате взаимодействия с Россией.

Примечательно, что в Министерстве обороны Британии не осталось специалистов со знанием русского языка — последний такой сотрудник ныне пишет «Руководство по брендам пива»²⁰. Отрадно, что в Стратегии национальной безопасности Британии 2015 года ставится задача «больше изучать Россию»²¹. Конечно, знание РФ

²⁰ Oral evidence: The UK's relations with Russia, HC 661 1 Oral evidence: The UK's relations with Russia, HC 661 Tuesday 3 May 2016. URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/foreign-affairs-committee/the-uks-relations-with-russia/oral/32880.pdf>

²¹ National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015 // A Secure and Prosperous United Kingdom. Chapter 5. Para 5.5. P. 48. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/523410/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

вовсе не означает, что национальные интересы наших стран совпадут по всем проблемам, но роль субъективного, психологического фактора — «понять Путина» — снизится, что позволит судить о России более объективно.

Досрочные парламентские выборы в Великобритании 8 июня 2017 года не внесли изменений в двусторонние отношения: Т. Мэй осталась премьер-министром правительства меньшинства, а Б. Джонсон сохранил свой пост министра иностранных дел.

Выводы

1. Отношения Соединённого Королевства и России напоминают американские горки с резкими взлётами и падениями. В Британии идёт непрерывная борьба между «реалистами» и «идеалистами» в вопросе отношений с РФ. Даже на этом коротком историческом отрезке видны разнонаправленные повороты и разногласия в политическом классе по вопросу об отношениях с РФ, причём на протяжении срока работы одного и того же правительства.

2. В среднесрочной перспективе маловероятно, что Великобритания откажется от санкционной политики в отношении РФ. Лондон дистанцируется от прямых переговоров с Москвой, занимая бескомпромиссную позицию по «сирийскому вопросу». Тональность дальнейших российско-американских договорённостей по Сирии будет в большой степени определять российско-британский диалог. Вместе с тем Лондон не заинтересован в сближении Вашингтона и Москвы, поскольку оно ослабит позиции Лондона в британо-американском тандеме.

3. Лондон в 2014 году отстранился от участия в Нормандском формате переговоров по «украинскому вопросу», в котором он занимает бескомпромиссную позицию с целью препятствовать распространению российского влияния на этой территории.

4. Призыв британских парламентариев к развитию политического диалога будет затруднительно реализовать в среднесрочной перспективе. Правительство Мэй не готово к переговорам с Москвой по всему комплексу двусторонних отношений. Риторика остается жёсткой и ультимативной. Внутренняя оппозиция официальному

курсу Лондона в отношении Москвы существенным образом не влияет на его корректировку. Между тем отказ от бездоказательной критики мог бы способствовать пересмотру тональности отношений и постепенному восстановлению политического диалога для проработки конструктивной двусторонней повестки по направлениям, представляющим взаимный интерес.

5. Британская сторона ограничивается наименее политизированными сферами сотрудничества с Россией — образование, наука, культура, медицина, здравоохранение, энергоэффективность. Так, в 2016 году проходил Год русского языка и литературы в Великобритании, в 2017 — Год науки и образования.

6. Возможно, наши страны смогут найти общий язык и в политических вопросах, но на данном этапе российский вектор британской политики остаётся непредсказуемым. Во многом российско-британские отношения будут зависеть от взаимоотношений администрации Д. Трампа с РФ, по поводу которых в США идет острая внутривнутриполитическая борьба.

Будем надеяться, что Британия вспомнит хрестоматийное высказывание лорда Пальмерстона: «У нас нет вечных союзников. У нас нет вечных врагов. Наши интересы вечны и постоянны, и наш долг заключается в том, чтобы им следовать». Однако У. Питт-младший ещё за полвека до этого заявлял: «Предполагать, что одна нация с неизбежностью является врагом другой нации — доктрина ложная и ребяческая. Опыт истории не подтверждает её».

АВСТРИЯ: ПРЕЗИДЕНТСКИЙ МАРАФОН 2016 года

Владимир Яковлевич Швейцер

доктор исторических наук, зав. Отделом социальных и политических исследований ИЕ РАН

Василий Сергеевич Грибовский

аспирант ИЕ РАН

Президентские выборы в Австрии в 2016 году выявили неготовность ведущих партий — Народной и Социал-демократической — к борьбе за высший государственный пост. На первый план выдвинулись представитель евроскептической Австрийской партии свободы Н. Хофер и борец за чистую экологию А. ван дер Беллен. Неформальная коалиция сторонников европейской интеграции из разных политических лагерей обусловила победу А. ван дер Беллена. В то же время авторы считают, что выросшая популярность Хофера стала отражением глубокого и всестороннего кризиса австрийского общества.

Пребывание Австрии с 1995 года в составе Европейского союза привело к существенным переменам во всех сферах жизни этого небольшого центральноевропейского государства. Система социально-политического партнёрства, стабильно функционировавшая в послевоенный период, оказалась мало приспособлена к новой европейской действительности. Основные субъекты этой системы — объединения работодателей и работников (профсоюзы) — уже не могли решать насущные проблемы хозяйственной жизни Австрии исключительно в контексте страны. Из года в год большинство этих проблем рассматривалось в наднациональных инстанциях ЕС, определявших основные параметры для экономики и социальной политики государств-членов.

В этих условиях роль прежде всесильных социальных партнёров ограничивалась в основном нахождением общего знаменателя с инстанциями Евросоюза. Соответственно, стала менее значимой и роль политических партий работодателей — Австрийская народная партия (АНП) — и работников — Социал-демократическая партия Австрии (СПА). В первую очередь это коснулось вопросов

регулирования хозяйственной жизни страны. После вступления Австрии в ЕС эти партии стали менее самостоятельны в решении вопросов в сфере экономики и социальной политики.

В новой ситуации изменились и параметры партийно-политического пространства страны. Стала очевидной постоянная потеря АНП и СПА голосов в электоральном процессе. Весьма показательны в этой связи парламентские выборы 2013 года, когда коалиционные партии совместно получили лишь чуть больше 50 % голосов избирателей¹. Так австрийцы отреагировали на ухудшение экономической ситуации, ставшей следствием в том числе и общеевропейских проблем, порождённых чередой различных кризисов (начиная с 2008 года).

Крайне негативно отразилось на Австрии и превращение её территории с лета 2015 года в транзитный этап «балканского маршрута». Его конечным пунктом была Германия, последовавшая гуманному призыву федерального канцлера А. Меркель предоставить убежище сотням тысяч беженцев из стран Ближнего и Среднего Востока и потому услужливо открывшая границы для этих людей².

Начало избирательной кампании

Поначалу позиция ФРГ по проблеме беженцев нашла понимание у австрийских лидеров. Однако результаты этого непродуманного шага (как потом признавали сами власти в Вене) не замедлили сказаться в виде резкого колебания стрелки австрийского политического маятника. Постоянный оппонент «большой коалиции» — Австрийская партия свободы (АПС), исторически связанная с национализмом времён гитлеровской Германии, смогла вновь нарастить электоральный капитал, в некоторой мере утраченный после ухода из политики и трагической гибели Й. Хайдера — наиболее яркой фигуры не только австрийского, но и всего западноевропейского националистического лагеря. Ему на смену пришёл

¹ Bundesministerium für Inneres. Stimmenstärkste Partei pro Bundesland. URL: <http://wahl13.bmi.gv.at/> (дата обращения 15.01.2017).

² Im Auge des Orkans. Wir schaffen das // Zeit. 2015. 1.09. URL: <http://www.zeit.de/2015/38/angela-merkel-fluechtlinge-krisekanzlerin/seite-4> (дата обращения 15.01.2017).

Х.-К. Штрахе, возглавивший вместе с М. Ле Пен и Г. Вильдерсом националистическую фракцию «Европа наций и свобод» в Европейском парламенте.

В антииммигрантской риторике АПС «эры Штрахе» делала упор на то обстоятельство, что беженцы увеличивают нагрузку на бюджет страны, ибо «чужаки» отнимают у коренных австрийцев по праву принадлежащую им государственную социальную поддержку. Австрийские евроскептики также поднимали тему ислама, якобы чужеродного для Австрии, и ставили при этом знак равенства между умеренными мусульманами и теми их единоверцами, кто представлял радикальный исламизм и был связан с террористическими организациями³.

Пропагандистские манёвры евроскептиков из АПС на фоне противоречивой позиции австрийского руководства по проблеме беженцев дали впечатляющие электоральные результаты. На земельных выборах 2015 года в Вене, Верхней Австрии, Штирии и Бургенланде, охвативших более половины австрийских избирателей, «Свободные» в полтора-два раза увеличили представительство в местных законодательных органах, а в трёх вышеуказанных землях, кроме Вены, вошли в состав правительства в качестве партнёров по коалиции.

Тем временем в АНП и СПА царила обстановка растерянности: партиям явно не удалось подготовиться к важнейшему политическому событию 2016 года — выборам нового президента Австрийской республики. Прежде всего это выразилось в выдвижении обеими партиями ничем себя не проявивших кандидатов. СПА предложила избирателям Р. Хундсторфера, бывшего министра по социальным вопросам действующей коалиции. АНП же выдвинула на высший государственный пост пенсионера А. Коля, который несколько лет назад занимал пост председателя Национального Совета (парламента Австрии).

Между тем, согласно устоявшейся австрийской традиции, в президенты всегда выдвигались кандидаты с высоким уровнем

³ Strache: “Islam ist nicht Teil Österreichs” // Kurier. 2015. 19.04. URL: <https://kurier.at/politik/inland/heinz-strache-strache-islam-ist-nicht-teil-oesterreichs/125.974.199> (дата обращения 15.01.2017).

общественно-политического авторитета. Например, уходивший с этого поста летом 2016 года Х. Фишер был не только видным членом руководства социал-демократической партии, но и в течение двенадцати лет возглавлял Национальный Совет. До него пост президента занимал Т. Клестиль — авторитетный австрийский дипломат, многолетний министр иностранных дел Австрии, имевший богатый опыт в сфере международных отношений, выдвинутый Народной партией.

Очевидная слабость кандидатов от партий власти повышала шансы набиравшей политический вес Австрийской партии свободы. Её лидер, Х.-К. Штрахе, рассчитывавший занять в ближайшей перспективе пост федерального канцлера, выдвинул в кандидаты Н. Хофера — одного из заместителей председателя Национального Совета. Важным аргументом в его пользу являлся возраст (45 лет), конкуренты были гораздо старше. В электоральном плане выигрышным было и то обстоятельство, что Н. Хофер как политик, сделавший карьеру в Бургенланде, мог быть привлекателен для провинциального избирателя Австрии.

В ходе социологических опросов, проводившихся в канун первого тура выборов, была выявлена тройка фаворитов. В неё, что очень важно, уже не входили кандидаты от АНП и СПА. Зато одно из мест прочно занимал Н. Хофер. Двумя другими были: бывший председатель Верховного Суда Австрии И. Грисс и хорошо известный в стране по руководству партией «Зелёных» профессор экономики Венского университета А. ван дер Беллен. Последний, в отличие от кандидата-евроскептика, имел иную позицию по вопросам миграционного кризиса. Он делал упор не на ущерб для граждан Австрии в виде социальных отчислений в пользу беженцев, а на гуманные подходы к этим людям, часть из которых могла бы стать не обузой для национального бюджета, а наоборот, ресурсом для восполнения дефицита рабочей силы на австрийском рынке труда⁴. В то же время и он отнюдь не был убеждённым еврооптимистом, критикуя ЕС за явно неудовлетворительную экологическую и социальную политику.

⁴ Van der Bellen für “pragmatischen Humanismus“ in der Flüchtlingspolitik // Deutsche Welle. 2016. 24.05. URL: <http://www.dw.com/de/van-der-bellen-f%C3%BCr-pragmatischen-humanismus-in-der-fl%C3%BChtlingspolitik/a-19281013> (дата обращения 15.01.2017).

Первый и второй туры выборов

Итоги первого тура (24 апреля 2016 года) подтвердили прогнозируемый состав фаворитов, хотя и оказались несколько неожиданными. Так, кандидаты от АПН и СПА набрали суммарно лишь 22 % голосов, тогда как победитель, Н. Хофер, получил 35 % — в полтора раза больше, чем предрекали ему политические эксперты до выборов. Почти вровень выступили И. Грисс и А. ван дер Беллен. Однако последний с результатом в 21 % голосов всё же стал вторым участником, как тогда казалось, решающего тура президентских выборов.

Ко второму туру (22 мая 2016 года) произошла определённая перегруппировка сил. Мелкие евроскептические и националистические партии высказались в поддержку Н. Хофера. И. Грисс призвала своих сторонников отдать голоса за А. ван дер Беллена⁵. В стане правящих партий царила растерянность. Ко всему прочему, в отставку подал председатель СПА и канцлер В. Файман. Сменивший его К. Керн воздерживался от высказываний на тему выборов.

Что касается Народной партии, то её пресса напомнила своим сторонникам о казусе 2002 года, связанном с формированием тогдашнего правительства. После внеочередных выборов А. ван дер Беллен, бывший в то время лидером партии «Зелёных», не согласился войти в коалицию с АНП на условиях этой партии. В СПА в поддержку ван дер Беллена высказались несколько местных партийных организаций, прежде всего в Вене, где после земельных выборов 2015 года сложилась коалиция СПА и «Зелёных». За ван дер Беллена однозначно выступали студенческие и молодёжные организации социал-демократов. Широкая коалиция в поддержку независимого кандидата позволила ему не только сократить разрыв с Н. Хофером, но и обойти его на мизерную 31 тыс. голосов.

Позже события приняли неожиданный поворот. Лидер АПС Х.-К. Штрахе заявил, что на многих участках бюллетени (по данным евроскептиков, около 500 тыс.) голосовавших по почте избирателей были обработаны неправильно. В соответствии с законом о выборах,

⁵ Griss: Habe van der Bellen gewählt // Die Presse. 2016. 18.05. URL: http://diepresse.com/home/politik/bpwahl/4990767/Griss_Habe-Van-der-Bellen-gewaehlt (дата обращения 15.01.2017).

по запросу «Свободных» была организована проверка. В результате выяснилось, что цифра, названная АПС, явно завышена, тем не менее около 78 тыс. бюллетеней действительно не соответствовали правилам обработки. В конечном итоге Верховный суд Австрии аннулировал итоги второго тура президентских выборов и назначил новый тур на 2 октября 2016 года.

Окончательные итоги

Однако и эта дата не стала окончательной. Уже в сентябре в центральную избирательную комиссию стали поступать жалобы с мест на некачественные конверты, которые использовались избирателями, не имевшими возможности принять участие в голосовании непосредственно по месту жительства. В результате третий тур голосования перенесли на 4 декабря 2016 года⁶.

Процедура переноса выборов в Австрии проходит через парламент. Большинство парламентариев проголосовали за новую дату. Исключение составили лишь депутаты от АПС и евроскептической «команды Штронаха». Их позиция была вполне объяснима. Если в первом и втором туре на избирателей во многом оказывали негативное влияние воспоминания о «летнем кошмаре» 2015 года, то к осени следующего года ситуация с беженцами уже не выглядела столь драматичной. Власти приняли ряд законов, которые, во-первых, чётко обозначили квоты на приём, а во-вторых, предоставили соответствующим службам право на выдворение беженцев в случае отсутствия веских оснований для предоставления им убежища. Кроме того, в Австрии были приняты законы, ограничивающие исламские ритуалы.

Другой, невыгодный для евроскептиков, момент был связан с чётким отказом правительства от безвизового режима с Турцией и от приёма этой страны в обозримом будущем в состав ЕС. Все эти обстоятельства ослабили позиции Н. Хофера, заработавшего политический капитал антииммигрантской и антиисламской риторикой.

⁶ Österreich verschiebt Präsidentenwahl // Tagesschau. 2016. 12.09. URL: <http://www.tagesschau.de/ausland/oesterreich-wahl-105.html> (дата обращения 15.01.2017).

Следует отметить ещё один шаг австрийского правительства, который повлиял на исход декабрьских выборов. Парламент принял закон, разрешающий участвовать в голосовании молодым избирателям, которым ко дню голосования исполнилось 16 лет. Без сомнений, большинство избирателей этого возраста поддерживали А. ван дер Беллена, который выступал за освобождение молодёжи от обязательного призыва на действительную воинскую службу. Н. Хофер же — противник контрактной армии — поддерживал концепцию всеобщей воинской обязанности.

4 декабря 2016 года стало ясно, что совокупность объективных и субъективных факторов позволила А. ван дер Беллену одержать уверенную победу. Если в мае разрыв составил лишь 0,5%, то теперь он увеличился до 7% голосов избирателей. И это при том что в выборах приняло участие на 2% граждан больше (74% против 72% в мае 2016 года). В конечном счёте электорат победителя увеличился на 200 тыс. чел, а количество сторонников Н. Хофера сократилось на 100 тыс.⁷

Выводы

Победа А. ван дер Беллена имела большое значение как для развития внутриполитической жизни Австрии, так и для партийно-политической ситуации в Европе в целом. В Австрии в канун предстоящих осенью 2017 года парламентских выборов была продемонстрирована возможность недопущения к власти крайне правых сил. Очевидно, что для этого потребуются усилия по консолидации антинационалистического лагеря, что может привести к расколу в АНП и СПА и появлению новых политических партий или общественных движений. С учётом того, что нынешний год принесёт обновления в парламентской жизни таких стран, как Франция, ФРГ и Нидерланды, австрийский опыт может быть востребован и в процессе проведения выборов в этих государствах.

⁷ Van der Bellen wird neuer Präsident Österreichs // Süddeutsche Zeitung. 2016. 04.12. URL. <http://www.sueddeutsche.de/politik/wahl-in-oesterreich-van-der-bellen-wird-neuer-bundespraesident-oesterreichs-1.3279605> (дата обращения 15.01.2017).

СТАРЫЙ ЛИДЕР ЛУЧШЕ НОВЫХ ДВУХ

Владимир Леонидович Верников

руководитель Центра иберийских исследований ИЕ РАН

Внеочередной съезд Испанской социалистической рабочей партии неоднократно переносился и, наконец, состоялся в мае 2017 года. После двух подряд поражений на парламентских выборах и без исполкома, отправленного в отставку с почти большевистской формулировкой «за политические ошибки в руководстве и противопоставление себя партии», глубокий кризис ИСРП стал очевиден всем. Но находиться в долгих поисках нового лидера и новой стратегии возвращения к власти — непозволительная для партии ситуация, свидетельство внутреннего идеологического раскола между новым поколением и старой социал-демократической гвардией во главе с Ф. Гонсалесом.

Партийная коррида

В борьбу за лидерство вступили три кандидата, в том числе ошеломленный и подавший в отставку прежний генсек Педро Санчес. За Сусаной Диас, главой правительства Андалусии и одного из членов руководства соцпартии, стояла мощная партийная организации региона, к тому же ей была обеспечена безусловная поддержка старшего поколения социалистов. На третьего претендента — Пачи Лопеса — работала его биография главы социалистического правительства Страны басков и председателя нижней палаты парламента — Конгресса депутатов, а также членство в Исполкоме партии, когда ею руководил П. Санчес.

Исход этой партийной корриды до самого последнего момента не брался предсказать никто. Для максимально объективного и демократического выбора лидера в партийных организациях страны были объявлены праймериз со всей традиционной атрибутикой выборов:

митингами, речами, встречами с единомышленниками. На финише казалось, что большинство — за С. Диас, которая достаточно агрессивно проводила свою кампанию, но всякий раз повторяла, что будет добиваться единства партии. Это был камень в огород П. Санчеса с его программой поиска компромисса с «Подemos» и, что куда опаснее, с каталонскими националистами. Программа внесла в партию раскол, когда П. Санчес возглавлял её в течение недолгого времени.

О единстве как о первостепенной задаче неизменно говорили и два других кандидата, что дало повод для ядовитого комментария лидера одной из партий, который сравнил всех троих с табунщиком, кнутом сбивающим разбредавшееся стадо. Как заклинание все трое повторяли и слова о намерении вернуть партию на левый фланг политической борьбы, утверждая, что её поправление и привело к потере сторонников и поражениям на выборах. Проблема в том, что у каждого из них пути и методы достижения цели были идеологически несовместимы, и рядовые члены партии оказались дезориентированы в выборе лидера, который отвечал бы их устремлениям и оценке ситуации.

Политическая сенсация

Сенсацией стали итоги голосования на съезде, когда генеральным секретарём был объявлен ещё недавно всеми третируемый П. Санчес, значительно опередивший С. Диас. Это был неприятный сюрприз и для Народной партии, жёстким критиком которой он выступал в парламенте за её экономическую и социальную политику и за вовлечённость в громкие коррупционные скандалы. Но и в «Подemos» не обрадовались возвращению старого лидера, с которым не удалось в своё время найти компромисс и сформировать левое коалиционное правительство. Ее лидер П. Иглесиас понимал, что в нынешней своей ипостаси и «на коне» П. Санчес не станет более сговорчивым с партией, претендующей на роль лидера всей левой оппозиции. Договариваться он готов, но на своих условиях, уступать — нет, его не поймут в партии, дважды за три года доверившей ему лидерство и ожидающей исполнения его обещания привести партию к власти.

Свою позицию П. Санчес высказал достаточно четко в первом же заявлении после известия о победе на выборах: «Сегодня ничто

не кончается, сегодня всё только начинается. Мы хотим и создадим новую организацию, исполним выданный нам мандат и сделаем ИСРП по-настоящему левой партией. Мое обещание объединить партию остаётся в силе»¹. Осуществить последнее будет очень трудно, принимая во внимание, что раны, нанесённые друг другу победителем и побеждённой, глубоки, а модели партии, предлагавшиеся ими, попросту несовместимы.

Санчес обвиняет Диас в том, что она во многом способствовала возвращению к власти народников, настояв на ошибочной тактике при голосовании в Конгрессе депутатов, а избиратели и общественное мнение расценили это как поправление социалистов и отказ от левой идеи. Но и Диас была по больному месту: два поражения подряд на парламентских выборах, потеря электората, заигрывание с каталонскими националистами, честолюбивое желание любой ценой, пренебрегая идеологией, стать главой правительства — всё это реальные поступки Санчеса, разделившие партию. Такое не забывается и не прощается, тем более что за ними — партийная масса, менее конформистская в своих предпочтениях относительно компромиссов.

Вместе с тем победа П. Санчеса поставила саму ИСРП в весьма трудное положение. Его программная и организационная платформа вобрала в себя весь негативный опыт европейских социалистических партий последних лет, когда эмоции и демагогические обещания берут верх над причинами и реальными фактами состояния страны и общества. В этом смысле победа Санчеса отражает политический кризис всей европейской представительной демократии — ведь состояние и политика второй по значимости и весу парламентской партии Испании не может не отразиться на политической системе страны.

Ложная виртуальная реальность и невыполнимые обещания иногда приносят победу на выборах, но всегда ведут к поражению в реальной жизни в политике. По мнению ведущих испанских экспертов, П. Санчесу не удастся в нынешних условиях сформировать в Конгрессе депутатов альтернативное большинство правительству М. Рахоя. Пустыми обещаниями выглядят и шансы партии на победу

¹ El Pais. 2017. 22.05.

на следующих парламентских выборах. Точно так же ему не позволят сломать нынешнюю организационную структуру партии, превратить ее в подобие «Подemos», когда есть лидер — генеральный секретарь — и безликая масса рядовых членов партии, но нет среднего руководящего звена на уровне автономных сообществ и областей.

Выводы

При нынешнем состоянии ИСРП перспективы её печальны. «Проект Санчеса», отвергающий участие в нём всех прежних руководителей партии даже на территориальном уровне, — это идеологический отказ от всего наследия социалистов, свыше 20 лет находившихся у власти и много сделавших для страны, что неизбежно ведёт к углублению внутреннего кризиса. Возможности для выживания в этих условиях весьма призрачны, а предлагаемая модель партии вряд ли способна привлечь новых сторонников на следующих парламентских выборах и привести социалистов к власти.

Возможно, социалисты ещё пожалеют о своем выборе, но пока никто не знает, как они будут действовать в рамках партийной демократии. Старый лидер бросил партии вызов. Предстоит дать ответ делом. Тогда и станет ясно, действительно ли он лучше тех новых двух, которые ему противостояли.

БАЛКАНЫ: «ПРАЗДНИК НЕПОСЛУШАНИЯ»

Павел Ефимович Кандель

кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник ИЕ РАН

На Западных Балканах всё чаще звучит запальчивая националистическая риторика. Но ошибочно думать, что там вновь запахло порохом. Речь идёт о традиционных способах достижения краткосрочных политических целей, в первую очередь в избирательных кампаниях.

Послушать ведущих европейских политиков, и впрямь почудится: с Балкан вновь тянет порохом. Глава Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер: распад Евросоюза может разжечь войну на Западных Балканах¹. Председатель Европейского Совета Д. Туск: из-за нездорового влияния извне напряжённость и противостояния в регионе вышли из-под контроля². Министр иностранных дел Словакии и в прошлом Верховный представитель ЕС в Боснии и Герцеговине (БиГ) М. Лайчак поделился ещё более безотрадными впечатлениями: «Могерини вернулась из балканского турне расстроенной — два государства накануне распада, три — в глубоком кризисе»³. Публицистические преувеличения и преднамеренная драматизация происходящего имеют свои цели. Но если их отбросить, у Брюсселя действительно есть повод для беспокойства. Избирательные кампании последнего времени в Хорватии, БиГ, Сербии, Болгарии, Албании, Косово сопровождаются перепалками с соседями и запальчивой националистической риторикой политиков, потеснившей политически корректную «европеистскую»

Дата сдачи материала: 15 июня 2017 года.

¹ Юнкер предрёк войну на Западных Балканах в случае распада ЕС. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2870077>

² Туск отметил дестабилизирующее влияние извне в отношении государств Западных Балкан. URL: <http://interfax.com.ua/news/general/407990.html>

³ Мирослав Лайчак: Могерини се фрустрирана вратила са балканске турнеје — две државе пред распадом, а три у дубокој кризи. URL: <http://www.nspm.rs/hronika/miroslav-lajcak-mogerini-se-frustrirana-vratila-sa-balkanske-turneje.html>

фразеологию. Нет недостатка в желающих искать и находить для этого самые мелкие поводы. Но речь, думается, идет не о войне, а о медийно-политических «войнушках» для решения электоральных задач. Стоит присмотреться, как это происходит на деле.

Босния и Герцеговина

Основное содержание политической жизни этого «как бы государства» — постоянное противостояние между двумя составляющими его автономными образованиями: Федерацией БиГ, населённой преимущественно босняками-мусульманами и хорватами-католиками, и Республикой Сербской (РС), где подавляющее большинство — православные сербы. При этом РС испытывает нарастающее давление со стороны ЕС и США. Брюссель и Вашингтон пытаются ограничить её права, превратив БиГ в централизованное государство. Это вполне соответствует и планам лидеров босняков. На этом фоне в каждом образовании идёт и своя политическая борьба власти и оппозиции. Последние годы объектом политических атак «евробюрократов», западных посольств и властей Сараево, как, впрочем, и внутренней оппозиции, стал лидер Союза независимых социал-демократов, президент РС (с ноября 2010 года) М. Додик (в 1998–2001 и 2006–2010 годах — премьер-министр РС). Начав политическую карьеру под западным покровительством, он со временем занял политически более выигрышную позицию — активного защитника самостоятельности РС. Последний нашумевший эпизод связан с референдумом в РС (25.09.2016) о дне её национального праздника. Ему предшествовала попытка другого референдума — о полномочиях общегосударственного Конституционного Суда и прокуратуры, которые часто принимали решения, ущемляющие РС. Несколько раз его переносили под давлением ЕС и США. В конечном счете, из-за разногласий между властью и оппозицией в РС и по настоятельной рекомендации премьера Сербии А. Вучича он был отменен. Но изобретательный М. Додик нашёл иной повод для нового волеизъявления народа.

В ноябре 2015 года Конституционный суд БиГ по запросу одного из лидеров босняков признал не соответствующей конституции часть закона «О праздниках Республики Сербской». Конкретно было оспорено празднование Дня Республики 9 января, которое проводилось

с момента её создания. М. Додик и парламент РС не стали отвечать законодательным актом, но назначили референдум. Его Конституционный суд также объявил незаконным. Со стороны США и ЕС вновь была развязана мощная кампания давления, чтобы не допустить и его проведения. Возникшую конфронтацию М. Додик сознательно обострял своими заявлениями. Это позволило ему предстать перед отечественным общественным мнением несгибаемым борцом «за правое сербское дело». Его недалёковидные западные противники бессознательно ему подыграли. Чем больше они ярились, тем выше становился рейтинг М. Додика, что собственно и было целью. Предстояли местные выборы в РС, а последние всеобщие выборы 2014 года показали некоторое ослабление позиций самого президента и его партии внутри республики. Беспроеигрышный повод вынудил и оппозиционные М. Додику силы в РС солидаризироваться с ним. Премьер Сербии А. Вучич (его вновь попытались подключить, чтобы сорвать референдум) нашёл удобную форму уклониться от неблагодарной миссии.

Свою роль сыграла и поддержка российской дипломатии, признавшей правомочность референдума. Не менее полезным был и приём М. Додика В. Путиным в Кремле за пару дней до его проведения. Исход референдума всем был ясен заранее: 99,8 % проголосовало «за» (явка составила 55,7 % — две трети сербского населения РС). Важнее другой результат. Местные выборы (02.10.16) подтвердили эффективность курса М. Додика: его партия СНСД на треть увеличила число контролируемых ею местных органов власти. А оппозиция понесла столь серьёзные потери, что её лидер был вынужден подать в отставку.

Логично было бы ждать после всего уже случившегося, что страсти постепенно стихнут, как это уже не раз происходило. Но уходящая американская администрация вознамерилась навредить новому президенту США где только возможно. Не обошла она стороной и БиГ. Сначала госдеп отказал М. Додику в визе на въезд на инаугурацию Д. Трампа. Затем объявил против него персональные санкции. Прокуратура БиГ затеяла абсолютно бесперспективное разбирательство о незаконном референдуме и незаконном праздновании. «Евробюрократы» продолжили анафемы в адрес злокозненного М. Додика. Тот в свою очередь не даёт прерваться столь выгодной пикировке. 8 января он заявил: БиГ не имеет шансов состояться как государство и решением является мирный развод между Федерацией

и РС⁴. 10 января он подразнил своих критиков новым экспромтом: стоит подумать, не следует ли РС вновь обзавестись собственными вооружёнными силами?⁵ Впрочем, опытный политик уточнил, что референдум об отделении РС от БиГ пока не стоит на повестке дня.

Опасения, что плебисцит о празднике послужит прологом к волеизъявлению о независимости, и были истинной причиной медийно-политической «войнушки» вокруг референдума. Парламент РС уже дважды пугал возможностью выхода из состава БиГ в 2008 году в связи с провозглашением независимости Косово. Но угроза так и осталась нереализованной. Причины понятны: отделение РС бессмысленно без активной поддержки Белграда. А на неё при нынешнем руководстве Сербии и его устремлённости в ЕС боснийским сербам рассчитывать не приходится. Да и осуществить развод без возобновления вооружённого конфликта, к которому никто не готов, вряд ли возможно. Поэтому сама эта угроза — всего лишь наиболее сильное средство в защите М. Додиком своих властных позиций, в борьбе против ограничения прав РС и повторяющихся попыток централизации БиГ.

Сербия

Иммунитета от соблазна использовать националистическую риторику в избирательной кампании нет и у других балканских политиков. Ещё один свежий пример: нашумевшая история с сербским поездом из Белграда в Косовску Митровицу (на севере Косово). И автобусное, и железнодорожное сообщение между Сербией и Косово осуществляется давно и регулярно. Но до Белграда этот поезд не доходил. Вместо обычного продления маршрута в Белграде решили организовать показательную пропагандистскую акцию: поезд был окрашен в цвета сербского флага, исписан лозунгом «Косово — это Сербия» на всех

⁴ Милорад Додик: БиХ нема шансе да успе, решење је у мирном разлазу две енитета. URL: <http://www.nspm.rs/hronika/milorad-dodik-bih-nema-sanse-da-uspe-reenje-je-u-mirnom-razlazu.html>

⁵ Милорад Додик: Не требају нам овакве Оружане снаге БиХ - размислићемо да се вратимо на првобитан договор који подразумева да РС има сопствену војску. URL: <http://www.nspm.rs/hronika/milorad-dodik-ne-trebaju-nam-ovakve-oruzane-snage-bih-razmislicemo-da-se-vratimo-na-prvobitan-dogovor-koji-podrazumeva-da-rs-ima-sopstvenu-vojsku.html>

возможных языках, заполнен сербскими чиновниками и журналистами и торжественно отправлен в рейс. Вполне ожидаемая реакция косовских властей последовала незамедлительно: президент Косово Х. Тачи отправил на встречу полицейский спецназ, чтобы задержать поезд. В Белграде решили ситуацию не обострять, и эшелон вернули с границы. Но сербский премьер А. Вучич счел нужным публично предупредить противоположную сторону, что попытки обижать косовских сербов дорого ей обойдутся, а президент Сербии Т. Николич заявил, что если их будут убивать, Сербия защитит их оружием и он лично вместе с сыновьями будет в первых рядах.

Трудно отделаться от впечатления, что вся история и была затеяна для того, чтобы иметь повод выступить с подобными речами. Самое комичное, что произносили их те самые политики, которые ради начала переговоров с ЕС весной 2013 года передали под контроль Приштины населённый преимущественно сербами север Косово. Ожесточённое сопротивление его жителей было проигнорировано. Произошедшее перестаёт выглядеть полной бессмыслицей, если вспомнить про президентские выборы в Сербии. Правящей коалиции «патриотический» пиар казался совсем не лишним. Полезен он был и президенту Косово Х. Тачи. Буйная националистическая оппозиция постоянно обвиняет старого боевика в оппортунизме. Через несколько дней после инцидента руководители Сербии и Косово отправились на очередную встречу в Брюссель. Призывая друг друга не браться оружием, они договорились о продолжении диалога на высшем уровне. Между тем Х. Тачи нашел достаточно поводов, чтобы не спешить с выполнением обещанного. Более того, он принялся откровенно провоцировать Брюссель и Вашингтон «патриотическими» заявлениями, которые прямо противоречили ожиданиям его покровителей.

Албания

В апреле 2017 года албанские лидеры начали недвусмысленно шантажировать своих патронов: Х. Тачи и премьер Албании Э. Рама, к которым присоединился и лидер албанцев Южной Сербии Й. Муслиу, практически синхронно высказали общее мнение, что, «если перспектива интеграции Западных Балкан в ЕС продолжит бледнеть», нельзя исключать объединения Албании и Косово, да и всех албанцев

в одном государстве. Всеобщие опасения насчёт возрождения «великоалбанского» проекта глава правительства Албании подкрепил практическими действиями, вмешавшись в политический кризис в соседней Македонии. Э. Рама пригласил в Тирану лидеров албанских партий Македонии (им по итогам внеочередных парламентских выборов 11.12.2016 досталась «золотая акция» в решении вопроса о власти). Консолидировав их на общей платформе, что требовало перераспределения властных полномочий поровну между македонцами и албанцами (около 30 % населения), он сыграл ключевую роль в определении победителя затяжного политического кризиса в этой стране.

И в данном случае электоральные мотивы националистического радикализма легко прослеживаются. Албанию ожидали президентские и парламентские выборы. Основной соперник правящих социалистов — Демократическая партия — с февраля 2017 года бойкотировала парламент, устраивала массовые демонстрации протеста, требуя отставки кабинета и переходного правительства, угрожая неучастием в выборах. При избрании президента угроза была реализована, а неоднократные попытки представителей ЕС склонить враждующие стороны к компромиссу не дали результата. Хотя Албания и получила статус кандидата в ЕС, Брюссель оттягивал начало переговоров о вступлении, требуя судебной реформы и выборов по европейским стандартам. В сложившихся условиях у Э. Рамы возникла острая потребность продемонстрировать «крутизну», представ в выигрышной роли «лидера всех албанцев». Лишь после вмешательства представителя США две основные партии Албании пришли к соглашению о парламентских выборах. Представители оппозиции в новом кабинете получили место заместителя премьера и 6 министерских постов.

Косово

Похожие заботы томили и Х. Тачи. Вынужденное сожительство в коалиционном кабинете его Демократической партии с основным соперником — Демократической лигой во главе с премьером И. Мустафой — стало его тяготить. Давление радикально-националистической оппозиции нарастало. «На европейском треке», как выражаются дипломаты, значимых прорывов не просматривалось (Косово пока не имеет статуса кандидата в ЕС), Брюссель докучал настояниями

выполнить взятые, но непопулярные обязательства, к тому же можно было ожидать неприятных расследований разнородных преступлений. Самое время отобрать у оппозиции монополию на патриотизм и напомнить всем, кто в Косово хозяин. В итоге Х. Тачи совершил сложный политический кульбит: при голосовании по внесенному оппозицией вотуму недоверия правительству входившая в него Демократическая партия поддержала оппозицию. Кабинет И. Мустафы пал, были объявлены досрочные парламентские выборы. Главной заботой стало наращивание рейтинга и придание власти такой конфигурации, которая гарантировала бы иммунитет бывшим боевикам с сомнительным прошлым. Поэтому на выборы Демократическая партия пошла в коалиции с Альянсом за будущее Косово одиозного Р. Харадиная, выдвинув его кандидатом на пост главы правительства. Бывший полевой командир, обвиняемый Сербией в военных преступлениях, но дважды оправданный Гаагским трибуналом «за недостаточностью доказательств» из-за запугивания свидетелей, и экс-премьер в 2004–2005 годах, уже успел отметиться рядом жёстких антисербских заявлений.

Хорватия

Сходные явления можно наблюдать и по соседству. 11 сентября 2016 года в стране проходили внеочередные парламентские выборы (через полгода после предыдущих, также досрочных). Правившая правонационалистическая партия Хорватское демократическое содружество жёсткой националистической риторикой сумела стянуть к себе весь правый электорат и вновь возглавила коалиционный кабинет. Оппозиционная Социал-демократическая партия, попытавшись перещеголять соперника на том же поприще, вновь потерпела поражение. Но ценой достигнутой таким способом победы внутри страны стали испорченные отношения с соседями. Не только с Сербией, с которой они начинали было налаживаться, но даже с БиГ и Словенией. Разгулявшийся же национализм непросто отмежевать от идеологии «ушастей» (хорватских фашистов времен Второй мировой войны). Власти не рискнули ввести его в берега накануне местных выборов в мае 2017 года и в условиях очередного правительственного кризиса, хотя ущерб имиджу Хорватии в Европе и в мире очевиден.

Политика «балканского стиля»

Подобные тенденции на Балканах неверно считать сугубо региональной особенностью — неизжитым наследием минувших войн на территории распадавшейся СФРЮ. Ведь они обнаруживаются на фоне заметного усиления правых и националистических настроений и в Европе, и в США. Но балканская специфика здесь всё же есть. Пока лидеры государств региона ощущали жёсткий контроль со стороны США и ЕС, они были вынуждены подстраивать свое поведение и риторику под предписываемые им извне стандарты политической корректности. Но после брекзита, волны мигрантов, кризиса в ЕС и прихода к власти Д. Трампа Вашингтону и Брюсселю стало не до них.

Внешне, казалось, ничего не изменилось. Все балканские лидеры подтвердили приверженность курсу на вступление в ЕС. Брюссель продолжил политико-дипломатическое «окучивание» региона. Но подспудно тектонические сдвиги не могли не дать о себе знать: опросы зафиксировали уменьшение притягательности ЕС и рост симпатий к России. Снижение авторитета «внешних кураторов» подтвердили и перемены в поведении местных политиков. После очередных наставлений Брюсселя или Вашингтона они не только не спешат «брать под козырек», но всё чаще осмеливаются ослушиваться, перечить и даже шантажировать представителей ЕС и США. Долгое время тщетные попытки разрешить кризисные ситуации в Македонии и БиГ, замерший по вине косовских властей диалог с Сербией, бойкотирование оппозицией парламентов в Черногории и Албании демонстрировали: Брюссель утрачивает способность управлять регионом по своему усмотрению. Привыкнув считать Балканы своим «задним двором», где ЕС при поддержке Вашингтона безраздельно доминирует и может сколь угодно долго морочить голову «перспективой евроинтеграции», европейские политики с испугом почувствовали, что американская опора уже не гарантирована, а прежние чары на балканских партнёров действуют всё меньше. А чародею непозволительно допускать разочарование зрителей.

Всё это и вызвало в Европе переполох. Обеспокоенность усилило отсутствие интереса у новой администрации США к региону. В этих условиях ослабление веры в «европейскую перспективу» в странах-кандидатах создаёт вакуум. В Брюсселе опасаются, что им могут

воспользоваться (или уже используют) Россия и Турция для дестабилизации ситуации и наращивания своего влияния.

«Российская угроза» — наиболее привычное и удобное для многих объяснение всех свалившихся бед. Лидерам стран Юго-Восточной Европы она позволяет вымогать дополнительную помощь и стимулировать замершую «евроинтеграцию». Брюсселю и Берлину подобные опасения дают возможность сохранять вопрос о расширении хотя бы в перспективе, преодолевая аллергическую реакцию во многих странах Евросоюза, включая ФРГ. Антироссийская истерия призвана дисциплинировать клиентов ЕС в регионе: любые непозволительные «вольности» трактуются как сговор с противником. Вашингтону и НАТО «российское пугало» полезно для расширения и укрепления юго-восточного фланга Североатлантического альянса и размещения американских систем ПРО. В Москве недалёкие умы радуются «признанию» российской мощи соперниками.

На подобном фоне вершиной здравомыслия выглядит заявление еврокомиссара по вопросам расширения Й. Хана: Россия на Балканах лишь военный, но не экономический фактор, и «русские нас лишь несколько нервируют, и это всё»⁶. Но и преднамеренно нагнетаемых страхов, и реалистичных опасений, и здравомыслия Брюсселю хватило не на многое. На очередном саммите ЕС в который раз была подтверждена «европейская перспектива» стран Западных Балкан и готовность «противодействовать внешним силам, пытающимся дестабилизировать регион». Больному в качестве лекарства дали пустышку. Было сделано откровенное признание, что ЕС в настоящее время не готов предложить ничего стоящего. Рациональна и реакция региональных лидеров: ведь выборы надо выиграть сегодня, а до приёма в ЕС когда-то дойдет дело. Воинственные заявления националистического толка — это не симптомы надвигающейся войны, а пропагандистские кампании для решения электоральных задач. А задачи эти всё сложнее, поскольку политическую систему в странах региона явно лихорадит. Симптомы многочисленны и очевидны: участвовавшие сменя кабинеты и следующие одни за другими досрочные парламентские

⁶ EU-Kommissar Hahn: “Die Russen ärgern uns, aber das ist es auch schon”. URL: <http://derstandard.at/2000054452553/EU-Kommissar-Hahn-Die-Russen-aergern-uns-aber-das-ist-es-auch-schon>

выборы, кризис доверия к «грандам» политического процесса, резкие колебания в симпатиях избирателей, запрос на обновление политической сцены, влечение к «антисистемным», прежде маргинальным, популистским и (или) националистическим силам и лидерам. Впрочем, подобные тенденции свойственны не только Юго-Восточной Европе.

Ещё одним свидетельством политического неблагополучия стало широкое распространение попыток смены власти «с улицы»: использование массовых протестных выступлений (где-то спонтанных, иной раз организованных оппозицией) для принуждения правящей партии к досрочным выборам, в лучшем случае — уже при переходном техническом кабинете. Порой они сопровождаются бойкотом парламента оппозицией. Подобные явления последнее время можно наблюдать в Македонии, Черногории, Косово и Албании, не случайно они напоминают происходившее ранее в Словении, Болгарии и Румынии. Сила примера в соседних государствах особенно заразительна. Это и вдохновляет на повторение у себя варианта смены власти, «сработавшего» совсем рядом. Здесь легко опознать применение технологии «цветной революции», многократно тиражированной в пособиях «для массового пользователя». Но, скорее, их стоит окрестить «бесцветными революциями». Ведь в них уже ставший традиционным внешний фактор (Вашингтон и Брюссель) в большинстве случаев не задействован, поскольку не имел мотивов для смены власти. Комично, но показательно, что они и не удостоились «фирменного» цветочного бренда. Заканчивались они с разной степенью успешности для их инициаторов, но активное включение в политику «площадных» аргументов говорит: существующая политическая система со всё большим трудом справляется с возрастающими перегрузками.

Выводы

На Балканах хватает невыдуманных проблем. Экономическая стагнация или низкие темпы роста, экстремально высокая безработица, особенно среди молодёжи, угроза возобновления миграционного потока способствуют росту социальной и политической напряжённости, которую легко превратить в межнациональную. Стоит ли удивляться сохранению массового запроса на националистическую риторику и готовности лидеров использовать его? Обострению ситуации

способствует неуклюжая и нередко беспринципная политика самого ЕС. Бездумные попытки превратить Боснию и Герцеговину в централизованное унитарное государство, постоянное стремление ущемить автономию Республики Сербской, невнимание к запросам боснийских хорватов и безоговорочная поддержка любых действий политических лидеров лишь одной босняцкой общины усиливают кризисные тенденции. Вынужденное внешними силами сожительство трех народов ещё можно представить в государстве, устроенном как Бельгия. Но намерение сделать из БиГ нечто, похожее на Францию, способно привести ее к расколу — хорошо, если не кровавому. Постоянное попустительство всё возрастающим аппетитам албанских лидеров в Косово и Македонии лишь побуждает их повышать ставки.

Патовая ситуация в Македонии вроде бы начала разрешаться, но если дело закончится межнациональным противостоянием, будет открыт путь к общерегиональному конфликту. Поощрение Брюсселем поведения оппозиции в македонском кризисе подвигло оппозиционные силы в Черногории и Албании к аналогичным действиям, и им теперь нужно втолковать, что так поступать не следует. В Албании это удалось, в Черногории — пока нет. Неизменное покровительство режиму М. Джукановича, когда в республике 27 лет хозяйничает один и тот же человек сомнительной репутации и его партия, и всё ради того, чтобы затащить ее в НАТО, заставляет сомневаться: так ли уж привержен Брюссель «европейским ценностям»? Почему бы тогда А. Вучичу и Х. Тачи не руководствоваться примером удачливого черногорского собрата, пусть у международных правозащитных организаций к ним большие претензии? С учётом однозначной поддержки косовской стороны в продвигаемом диалоге с Сербией, Брюсселю будет непросто побудить строптивых косовских лидеров не то чтобы к компромиссу, но хотя бы к выполнению взятых на себя обязательств.

Все эти проблемы будут и впредь генераторами нестабильности. Поэтому логичнее искать ее причины не в «российском влиянии», а в «брюссельском». В такой обстановке грех было не воспользоваться испытанными способами достижения политических выгод и в избирательных кампаниях, и в общении с Брюсселем. Тем более что они показывают завидную эффективность. Сохранение массового запроса на националистическую риторику — самая удручающая, хотя и объяснимая сторона всей этой истории. Но «Кот из дома — мыши в пляс».

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА

Об уязвимости российской экономики

Кирилл Нионилович Гусев

кандидат экономических наук, зам. руководителя Отдела экономических исследований ИЕ РАН

Уже более трёх лет российская экономика живёт в условиях западных санкций, которые, наряду с резким падением мировых цен на нефть, неоднократно служили «официальной причиной» снижения курса российского рубля. При этом, несмотря на попытки властей страны «объяснить»¹ гражданам, что теперь их должен волновать не обменный курс рубля, а темпы инфляции, отражающие рост внутренних цен в национальной валюте, под внешними шоками большинство россиян до сих пор понимают события, которые приводят к новым падениям курса рубля².

Новые приоритеты экономической политики

И проблема не в досадной неспособности наших граждан отучиться пересчитывать свою заработную плату в доллары — она в том, что за годы санкций отечественная экономика пока не предложила потребителям качественных товаров по ценам, адекватным реальным доходам россиян. Да, отечественные аналоги появляются, но их цены чаще всего не ниже прежних импортных. Причин для этого, очевидно, как минимум три: низкая эффективность отечественных производств (высокие затраты на начальном этапе инвестирования, малые объёмы выпуска, проблемы с поддержанием заявленного уровня качества), использование импортных компонентов и сырья за неимением соответствующих поставщиков на внутреннем рынке и отсутствие зарубежных конкурентов в заданном ценовом сегменте.

Доработано, первоначальная дата сдачи материала: 14 июля 2016 года.

¹ Набиуллина: курс рубля неважен для россиян. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/65414>

² Одним из таких шоков, безусловно, были и остаются спекулятивные трансграничные перетоки капитала, происходящие вне поля зрения рядовых граждан.

Все эти обстоятельства толкают цены на российские аналоги вверх к уровню цен импортных товаров, который, в свою очередь, растет в результате снижения курса рубля. В результате сегодня уже никого не удивит тем, что, к примеру, премиальные продукты питания отечественного производства стоят лишь немногим дешевле их импортных конкурентов, а цены на новую Лада Веста стартуют от полумиллиона рублей. О каком самофинансировании импортозамещающих производств может идти речь, если доходы большинства граждан страны, многие из которых в условиях кризиса пополнили ряды явных или скрытых безработных, в номинальном выражении остались в лучшем случае на прежнем уровне? В итоге россияне вынуждены снижать свой уровень потребления (читай, уровень жизни) сразу по двум направлениям: по качеству товаров и их количеству в потребительской корзине. Это подтверждают и предварительные данные официальной статистики, согласно которой среди основных видов импортозамещающих пищевых продуктов рост выпуска в 2016 году (по сравнению с предсанкционным 2013) наблюдался только по свинине парной (52 %), свинине замороженной (74 %), мясу домашней птицы (24 %) и сыру (38 %). Во многих остальных сферах, относящихся к ключевым компонентам потребительской корзины (говядина, рыба, молоко и т. п.), объемы производства всё ещё ниже уровня 2013 года³.

Эти данные отражают продиктованные снижением реальных доходов изменения в структуре потребления граждан в пользу менее дорогостоящих товаров (свинина, птица). Исключением является местное производство сыров, которое благодаря санкциям действительно довольно успешно развивается. Доступ качественных импортных аналогов на российский рынок в этом сегменте сильно затруднён, что позволяет поддерживать цены на отечественную продукцию на весьма высоком уровне. Эти цены не соответствуют качеству производимой продукции, но позволяют пионерам отрасли развиваться и преодолевать порог самоокупаемости. По всей вероятности, такая схема будет иметь место во всех сферах импортозамещения, которые в конечном итоге будут признаны успешными. При этом понятно, что основная нагрузка по поддержке таких производств ложится

³ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/import-zam/1-1.xls

не на государство, которое формально всячески поощряет импорто-замещение, а на конечных потребителей.

На этом фоне государство пробует себя в реализации кейнсианских идей, вкладывая значительные средства в инфраструктурные проекты (чего стоят только масштабные реконструкции центральных улиц Москвы). Замысел понятен — создавая подобные рабочие места, государство рассчитывает стимулировать потребительский спрос, которого сейчас не хватает в стране. Но как быть с тем, что многие рабочие, занятые на этих проектах, не являются гражданами России и, соответственно, конвертируют полученные за работу рубли в доллары, чтобы переслать своим семьям на родину? Получается, что наряду со стимулированием внутреннего потребительского спроса, создаётся новый фактор давления на национальную валюту. И виной тому пресловутая экономическая выгода, которая «заставляет» подрядчиков набирать на работу в указанных проектах иностранных исполнителей, приехавших в нашу страну на заработки (чаще всего без семей) и согласных трудиться за существенно более низкий уровень оплаты, чем россияне, которым на те же деньги необходимо содержать не только себя, но и семью в условиях нового уровня цен.

Старые методы

Как и многие полезные идеи прошлого, сегодняшние благие намерения нередко разбиваются о неспособность целенаправленно довести их до конечной практической реализации. На какой-то стадии всегда находится причина снова сделать всё по принципу «хотели как лучше, а получилось как всегда». При этом каждое следующее поколение экономических властей неизменно сетует на ошибки предшественников и отсутствие квалифицированных исполнителей «на местах», которые вновь и вновь вынуждают государство отдавать свои нововведения на откуп «рынку», чтобы в очередной раз убедиться, что национальные интересы и частная выгода — это разнонаправленные понятия.

Это же противоречие обнажают и западные санкции, формально введённые против отдельных российских структур, имеющих отношение к политической элите страны, ответственной, по мнению

США и их союзников, за присоединение Крыма к РФ и кризис на Украине, но на практике отрицательно влияющие на уровень жизни прежде всего простых россиян. Подобное перераспределение стало возможно не в последнюю очередь благодаря историческому решению отечественных финансовых властей отпустить рубль в свободное плавание. Поддерживая рублёвый объём выручки от экспорта падающей в цене нефти за счёт ослабления национальной валюты и тем самым балансируя бюджет в номинальном выражении, государство сокращает реальную покупательскую способность тех, кто является адресатом его социальных и иных выплат, а также практически всех граждан РФ, получающих, согласно законодательству, заработную плату в рублях.

Девальвации не раз использовались в истории СССР и РФ, но нынешняя впервые происходит под «научно обоснованным» предлогом «излечения» России от «голландской болезни»⁴, условия для которого сложились «благодаря» западным санкциям. То есть за избавление одного из потенциально богатейших государств мира от нефтяной зависимости платят его же собственные граждане. Жертвовать собой ради Родины россиянам не привыкать, но смущает не менее привычный подход отечественных финансовых властей, которые уже в июне 2016 года победоносно рапортовали, что «жёсткой прямой зависимости нефти и курса рубля больше нет»⁵.

Простой статистический анализ не подтверждает это заявление.

Во-первых, строго говоря, прямой зависимости никогда и не было, она всегда была обратной. Во-вторых, коэффициент корреляции абсолютных значений еженедельных цен на нефть и курса рубля с апреля 2009 по апрель 2017 года равен $-0,83$. А с ноября 2014 года, когда ЦБ отменил валютный коридор, уже $-0,93$ ⁶. То есть из традиционно высокой (по модулю) корреляция в последние годы превращается в практически полную. В-третьих, подтверждает усиление корреляции и анализ рядов еженедельных процентных изменений цены на нефть и курса рубля: с апреля 2009 по апрель 2017 года этот показатель равен $-0,52$, а с ноября 2014 $-0,57$. Иными словами, обратная

⁴ URL: <https://lenta.ru/news/2016/03/24/oildisease/>

⁵ URL: <http://politrussia.com/news/siluanov-rubl-bolshe-442/>

⁶ Рассчитано автором по данным: <http://ru.investing.com/currencies/usd-rub-historical-data> и <http://ru.investing.com/commodities/brent-oil-historical-data>

зависимость усиливается и в относительном выражении: всё меньше ситуаций, когда цена на нефть и курс рубля могут в рамках одной недели изменяться в одном направлении (т. е. одновременно расти или одновременно снижаться).

Теоретически, высокая корреляция не всегда означает зависимость одного параметра от другого, речь может идти о том, что они оба одинаково сильно (в нашем случае, с противоположными знаками) зависят от третьих факторов. И практическую ценность более глубокой оценки подобных причинно-следственных связей игнорировать, безусловно, нельзя. Но важно помнить, что фундаментальный анализ играет подчиненную роль в ежедневной работе трейдеров на товарных и финансовых рынках. Их основное внимание приковано к ключевым событиям, которые исторически оказывали то или иное воздействие на цены торгуемых ими активов. Такие события чаще всего находятся на поверхности информационного поля (решения центральных банков по ставкам рефинансирования, статистические отчеты по основным показателям экономической деятельности, доклады о росте или снижении добычи / урожайности и т. п.). Непосредственное влияние изменений мировой цены на нефть на курсы валют нефтедобывающих стран в этом смысле давно доказано и неизменно служит одним из факторов при принятии решений о повышении или снижении валютных котировок. Так зачем пытаться закрывать общественности глаза на очевидное?

Переосмысление опыта

Россия пока не нашла, чем заменить экспорт нефти и газа в качестве важнейших источников доходной части бюджета. Вероятно, трех лет санкций для решения этой задачи было недостаточно. Надо рассматривать более длительную перспективу. Кроме того, говоря о зависимости от мировых цен на энергоресурсы как об одной из важных особенностей российской экономики, влияющих на её восприимчивость к внешним шокам, необходимо понимать, что эта зависимость является лишь частью более масштабного явления, связанного с дефицитом собственных средств как таковых. В этой связи любопытную мысль высказал на заседании Учёного совета Института Европы

РАН посол Итальянской Республики в РФ г-н Рагаллини. На вопрос о перспективах освобождения Европы от зависимости от российских энергоресурсов он ответил репликой, суть которой такова: если посмотреть на ситуацию под другим углом зрения, то получается, что Европа экспортирует свои валютные ресурсы в Россию, поскольку та не может генерировать их в достаточном объеме иными способами.

Как тут не вспомнить про многолетнюю ставку российских финансовых властей на сжимание денежной массы, продиктованную стремлением идти в фарватере монетаризма. Три года назад к этому искусственному дефициту добавился и серьёзно осложнённый санкциями доступ к дешёвым по российским меркам займам на зарубежных рынках. В этих условиях зависимость экономики страны от притока и оттока капиталов не могла не усилиться. А поскольку исторически весьма значительную роль в их объёме играют краткосрочные кредитные средства, то речь идет о возросшей зависимости от трансграничных перемещений спекулятивных денег, которые благодаря современным средствам коммуникаций способны «сменить» несколько гражданств за один день.

Говоря об особенностях российской экономики, нельзя не упомянуть и отмеченное выше отношение государства к собственному населению как к возобновляемому ресурсу, способному с определённой периодичностью расплачиваться качеством своей жизни за «не-совершенство» структуры и механизмов управления национальной экономикой. Иными словами, регулярные «плавные и не очень» девальвации рубля по своему масштабу стоят в одном ряду с такими явлениями, как внешние заимствования и экспорт сырья. Эти «особенности» формируют финансовую основу функционирования современного российского государства на фоне умышленно сдержанного отношения к эмиссии национальной валюты как к источнику финансирования отечественной экономики.

Иностранные инвестиции

Отдельно необходимо коснуться важной составляющей этой конструкции — иностранных инвестиций, для привлечения которых, как известно, необходим благоприятный инвестиционный климат

и либерализация национального финансового рынка. Любопытные результаты даёт анализ динамики международной инвестиционной позиции РФ в 2008–2016 годах⁷.

Первое. До конца 2015 года включительно обращает на себя внимание ежегодное (за вычетом 2008 года) примерное равенство размеров накопленных прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и официальных валютных резервов. Ещё более интересно, что до конца 2015 года ключевые составляющие обоих показателей (иностранное участие в капитале российских компаний и российские вложения в иностранные долгосрочные долговые ценные бумаги) были примерно равны (чуть более 200 млрд долл.) и составляли порядка 60 % агрегатов, в состав которых они входили. В качественном выражении это означало, что сумму, эквивалентную размеру наиболее желательных для страны-реципиента долгосрочных иностранных капиталовложений, Россия возвращала в страны-доноры под минимальный процент, выплачиваемый по государственным облигациям. Всё это происходило на фоне регулярных призывов к более активному привлечению в РФ прямых инвестиций из-за рубежа, ради чего начали обсуждаться варианты дополнительной приватизации государственных активов.

За 2016 год накопленные прямые иностранные инвестиции выросли на одну треть — до 463 млрд долл., а официальные резервы почти не изменились — 378 млрд долл. Российские вложения в долгосрочные зарубежные бумаги несколько сократились (до 204 млрд долл.), а иностранное участие в капитале российских компаний за год выросло в полтора раза (до 321 млрд долл.). Повод для оптимизма? Безусловно.

Но не повод продолжать рассматривать официальные резервы прежде всего как пассивную страховку на случай кризисов. Гораздо разумнее было бы использовать эти средства для проактивной защиты в виде адресной поддержки испытывающих финансовый дефицит отечественных производств. Во-первых, иностранные инвесторы заинтересованы далеко не во всех из них. Во-вторых, ПИИ привлекаются не как дань глобализации, а как инструмент ускорения развития

⁷ Рассчитано автором по официальным данным Банка РФ. URL: http://cbr.ru/statistics/?PrtId=svs#QA_Par_47562

отечественного производства для реализации стратегических национальных интересов. В-третьих, государство обязано само заблаговременно заботиться о минимизации возможного негативного влияния внешних шоков, помня о том, что во времена кризисов иностранные инвесторы неизменно сокращают свои позиции в РФ.

Второе. До 2016 года имел место заметный рост доли долговых инструментов в составе прямых иностранных инвестиций в Россию. Если по итогам 2008 года она составляла всего 5 % (26 млрд долл.), то на конец 2015 года — уже более 40 % (140 млрд долл.). По классификации Банка России, речь идет о капиталовложениях прямого инвестора в долговые инструменты предприятия прямого инвестирования (28 %), реинвестировании доходов от этих бумаг (52 %) и инвестициях между сестринскими предприятиями (20 %). Примечательно, что в последнем случае в большинстве ситуаций конечная контролирующая материнская компания неизвестна (или является нерезидентом). Благодаря такой детализации более наглядно виден механизм возвращения на родину капиталов, которые ранее покинули Россию. Указанные данные также позволяют говорить о степени эффективности мер, предпринимаемых российским государством в сфере амнистии капиталов. В этой связи весьма примечательно, что по итогам 2016 года этот показатель практически не изменился в абсолютном выражении, что может говорить о его стабилизации в среднесрочном плане.

Третье. Как уже упоминалось выше, объём прямых иностранных инвестиций чутко реагирует на состояние принимающей экономики. Максимальным этот показатель в РФ был по итогам предкризисного 2007 года (491 млрд долл.), а минимальным — через год (214 млрд долл.), причём сократилось именно участие в капитале, а вложения в долговые инструменты даже несколько выросли. Наиболее важным выводом здесь следует считать то, что под давлением кризиса вывели свои капиталы именно те инвесторы, которые до этого были готовы вкладывать свои средства в РФ «всерьёз и надолго».

Четвёртое. В унисон с прямыми инвесторами реагировали на кризис и портфельные. Их участие в капитале российских компаний в конце 2007 года достигло рекордных 308 млрд долл. (плюс ещё более 50 млрд долл. было вложено в долгосрочные долговые бумаги российского государства). Через год эти же показатели составили 84

и 28 млрд долл. соответственно. Потом наметилась тенденция к росту, но в конце 2015 года объём портфельных инвестиций снова был близок к историческому минимуму (102 и 39 млрд долл.). По итогам 2016 года рост возобновился: 163 и 50 млрд долл., но до рекордного уровня ещё далеко. Очевидно, обжёгшись на кризисе, иностранные портфельные инвесторы теперь стараются более чутко улавливать тенденции на развивающихся рынках, тем более что многие из прежних объектов инвестирования кризис не пережили.

Пятое. Антироссийские санкции однозначно повлияли на объём прямых и портфельных инвестиций. Если по итогам 2013 года оба показателя практически отыграли потери 2008 года или даже превзошли докризисный уровень (прямые инвестиции — 566 млрд долл., портфельные — 274 млрд долл.), то уже по итогам 2014 года было зафиксировано их резкое снижение (на 35 и 45 % соответственно). Причём в составе прямых инвестиций участие в капитале вновь приблизилось к знаковой отметке 200 млрд долл., которая обозначила себя как некое дно ещё в 2008 году. В 2015 году указанная тенденция сохранилась и несколько стабилизировалась, а в 2016 году портфельные инвестиции, как и ПИИ, выросли в полтора раза — до 213 млрд долл. Очевидно, настроения прямых инвесторов влияют на уверенность портфельных, и наоборот. При этом ясно, что долгосрочные инвесторы выбирают активы в РФ как минимум по двум признакам: ликвидность и стратегическая значимость. Первые при случае готовы избавиться от своих приобретений, вторые понимают, что, продав, могут обратно и не купить. Последняя категория как раз и составляет ядро иностранного участия в российской экономике, очертания которого обнажаются в периоды турбулентности.

Если кризисы и санкции негативно влияют даже на тех инвесторов, которые приходят в Россию с долгосрочными намерениями, то что говорить о тех, кто стремится сюда за сиюминутной выгодой? Для них РФ — это всего лишь один из развивающихся рынков, имеющий характерные для этой группы стран черты, сулящие тем, кто готов на более высокую степень риска, более высокий доход (или убыток).

Присутствие спекулятивных инвесторов в России наиболее наглядно характеризуется объёмами торгов национальной валютой, амплитуда колебаний которой позволяет, особенно в периоды

«управляемой» девальвации, получать баснословные прибыли⁸. В не меньшей степени привлекательны и депозиты в российских банках, предлагающие невероятные для развитых стран процентные ставки. Данные официальной статистики отражают эту ситуацию, ежегодно фиксируя значительный объём иностранных вложений в наличную валюту, банковские депозиты и ссуды нефинансовым организациям. Последний пункт отражает отмеченную выше зависимость отечественного бизнеса от внешнего финансирования, на которой необходимо остановиться отдельно.

Объём накопленных в РФ по итогам 2015 года прочих иностранных инвестиций (341 млрд долл.) был практически сопоставим с размером прямых капиталовложений (348 млрд долл.), хотя первые в отличие от значительной доли вторых имеют конечный период действия. По итогам 2016 года ПИИ, как уже сказано выше, вышли вперёд, а прочие инвестиции почти не изменились (323 млрд долл.). При этом интересно, что объём ссуд и займов из-за рубежа вот уже почти десять лет колеблется около выявленной выше в отношении иностранного участия в капитале российских компаний знаковой отметки в 200 млрд долл. Подобное совпадение вряд ли стоит считать случайным. Правильнее было бы воспринимать его как отражение масштаба современной российской экономики, находящего своё выражение в её потребности во внешнем финансировании. И здесь снова нельзя не вспомнить о практически тождественных по размеру российских вложениях в долгосрочные зарубежные ценные бумаги.

Выводы

Получается любопытная цепочка: Россия вкладывает условные 200 млрд долл. своих резервов в низкодходные, но «надёжные» облигации иностранных государств, которые затем возвращаются в нашу страну в виде зарубежных кредитов отечественному бизнесу, только под более высокий процент. Понятно, что конкретные реципиенты российских резервов отличаются от тех, кто выдаёт кредиты нашему

⁸ См. также: *Гусев К. Н.* Иностранные инвестиции и курс российского рубля // Банковское дело. 2015. № 5.

бизнесу, но в целом речь идёт об одной и той же финансовой системе развитых стран, поддержанием баланса и процветания которой наше государство и занимается вот уже который год. Эта забота, к сожалению, не взаимна, поскольку Россия уже не раз становилась объектом спекулятивных атак со стороны иностранных партнёров, относящихся к ней как к ещё одной развивающейся стране, обменивающей свои богатые природные ресурсы на бумажные обязательства развитых стран. И пока отмеченные выше «особенности» российской модели экономики будут сохраняться, будет сохраняться и ее уязвимость от внешних спекулятивных атак, расплачиваться за которые в конечном итоге приходится её гражданам.

РОССИЙСКАЯ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА: НЕОБХОДИМА ТРАНСФОРМАЦИЯ

Валентин Петрович Фёдоров

член-корреспондент РАН, заместитель директора ИЕ РАН

Анатолий Иванович Бажан

доктор экономических наук,

заведующий Отделом экономических исследований ИЕ РАН

В условиях антироссийских западных санкций становится особенно очевидной недостаточность монетарной политики, которая практикуется на протяжении последних двух десятилетий Банком России. Санкции и связанное с ними импортозамещение остро ставят вопрос о масштабных и долгосрочных инвестициях в российскую экономику. Откуда их взять? Инвестиций крайне недостаточно. Но они ограничены не только санкциями, но и политикой Банка России, который поддерживает высокую ключевую процентную ставку и довольно слабую монетизацию экономики, тем самым ограничивая возможности для финансирования хозяйственных процессов в стране.

Особенности современной политики Банка России

Конечно, было бы неправильно обвинять Банк России в соучастии в санкциях, инспирированных США. Банк сжимал денежную массу и до санкций, поддерживая низкий уровень монетизации экономики — менее 50 % (M2 к ВВП). Поэтому правильнее было бы считать, что Банк России использует контрпродуктивные ограничивающие меры в силу ошибочности прежде всего теоретических предпосылок, которые лежат в фундаменте его монетарной политики. Эта ошибочность в том, что, следуя монетаристской доктрине, Банк России полагает, что всякий рост цен надо сбивать сжатием денежной массы. Это, в сущности, означает (независимо от того, признаёт это сам банк или нет), что любой рост цен есть функция расширяющейся денежной массы.

Представление в таком логическом ракурсе монетаристской концепции в полной мере показывает её ущербность, ибо здесь

обнаруживается вопиющее несоответствие практике хозяйственной жизни, в которой реальная связь денежной массы и цен более сложная, и функционирует в форме диалектического взаимодействия: не только рост денежной массы способен толкать цены вверх, но и увеличение цен, обусловленное другими факторами, может служить причиной возрастания денежной массы, поскольку требует для осуществления товарного оборота дополнительной денежной эмиссии. Во втором случае, когда цены определяют денежную массу, бесполезно бороться с инфляцией, ограничивая кредитование. Этим ничего нельзя достичь.

Вот и в РФ, поскольку монетизация национальной экономики крайне низка, следует думать, что рост цен не обусловлен денежной массой. И когда Банк России пытается решить проблему путём дальнейшего сжатия денежной массы, он борется с ветряными мельницами, одновременно нанося вред национальной экономике, поскольку сокращает инвестиционные ресурсы. Банк действует не только неэффективно, но и тормозит развитие национального хозяйства.

Статистические данные двух последних десятилетий показывают отсутствие прямой зависимости повышения цен от увеличения объёма рублёвой денежной массы, но существует зависимость инфляции от действий монополизированных торговых сетей, естественных монополий, от возрастания цен и тарифов на их услуги, предназначенные для населения и корпораций¹. Иными словами, рост цен и тарифов монополий приводит — путём их воздействия на увеличение издержек производства множества предприятий и динамику уровня заработной платы — к росту цен на другие услуги и товары и в итоге к раскручиванию инфляционной спирали. И, наоборот, падение темпов инфляции в последние годы наблюдалось тогда, когда правительство ограничивало рост тарифов и цен естественных монополий.

Всего этого почему-то не учитывает Банк России и с удивительным упорством продолжает проводить свою давно ставшую одиозной политику давления на денежную массу. Эта политика последовательно использовалась и в недавней ситуации роста внутренних цен, связанного с падением нефтяных котировок в 2014 году и введением

¹ Подробный анализ статистики, касающейся этого вопроса, проведен специалистами Ассоциации российских банков, см.: *Тосунян Г. А.* Денежно-кредитная политика как инструмент экономического роста или падения? // Труды Вольного экономического общества. 2015. № 2. С. 26.

западных санкций. Хотя и в этой ситуации денежная масса была явно ни при чём: возрастание внутренних цен было обусловлено резким падением рублёвого курса и увеличением цен на импорт.

Как действовал Банк России? Он показал, на наш взгляд, свою полную беспомощность в критической ситуации. Действительно, когда началось падение курса рубля, согласно практикуемой тактике сжатия денежной массы, банк повышал ключевую ставку в июле 2014 года до 8 %, ноябре — до 9,5 %, декабре — до 10,5 %, а потом — до 17 %, немного снизив её в феврале 2015 года до 15 %, затем до 14 % и наконец — до 11 %, следуя прогнозу изменения цен². С 19 июня 2017 г. ставка зафиксирована всё ещё на высоком уровне — 9 %. Это ничего не даёт в плане ограничения инфляции, но явно блокирует кредитование роста, ибо коммерческие банки применяют кредитные ставки, намного превышающие (с учётом банковской маржи) рентабельность многих хозяйств. Определённо более адекватной была бы тактика не изменения ставок, а поддержки курса национальной валюты путём валютных интервенций. Тогда бы не увеличивались и цены импорта.

На это, правда, руководители Банка России отвечают, что использование интервенций в условиях начавшегося спекулятивного ажиотажа и игры на понижение курса рубля привели бы к исчерпанию валютных резервов, что оставило бы российскую экономику без валютной «подушки безопасности». Данный аргумент в известной мере справедлив, но для периода, когда паника и всеобщее стремление перевести ликвидность в форму иностранной валюты охватили подавляющую часть корпораций и физических лиц. По нашему мнению, интервенции были бы весьма действенны в начальной фазе, когда только наметилось снижение нефтяных цен и появлялись первые признаки падения курса рубля. Спекуляцию надо было задуть в зародыше массовой продажей иностранной валюты. Но это не было сделано. Время было упущено. Небольшие инъекции долларов и евро на валютном рынке от Банка России в силу незначительности их объёмов никак не повлияли на развитие спекулятивной ситуации. Банк почему-то не использовал и другой важный инструмент противодействия игре на понижение курса рубля: не ввёл для экспортеров порядок обязательной продажи хотя бы части валютной выручки. А ведь эта мера в сложных и особенно

² Статистический бюллетень Банка России. 2015. № 2. С. 65.

в кризисных условиях зарекомендовала себя в недалёком прошлом нашей страны как весьма действенная для поддержки национальной валюты. Вместо этого — манипулирование ключевой ставкой.

Ещё один озвученный аргумент Банка России: это способствует снижению спроса на валюту, тормозит рост её курса, поскольку удорожает для кредитных учреждений и их заёмщиков рублёвую ликвидность, которую они обращают на скупку долларов и евро. Но и этот аргумент при детальном рассмотрении оказывается несостоятельным в условиях скачкообразного возрастания нефтяных цен. Когда с июня 2014 по январь 2015 года цена на нефть рухнула более чем в 2 раза и пропорционально обесценился рубль³, высокая годовая ставка рефинансирования в 17 % (в месячном исчислении ~ 1,3 %) была бесконечно малой величиной по отношению к доходам, которые получили спекулянты от использования полученных от Банка России вроде бы дорогих заёмных средств. Иными словами, для кредитования промышленности повышенная ключевая ставка рефинансирования неподъёмна, а для валютных спекулянтов её размер всё равно не был препятствием для скупки, а затем перепродажи валюты по сверхвысокой цене.

Следует отметить одно, можно сказать, чрезвычайное событие, которое произошло в 2016 году: впервые за 25 лет темпы инфляции снизились по данным Росстата до 5,6 %, тогда как ранее они, как правило, превосходили 10 %. Чиновники Банка России в связи с этим стали говорить о действенности антиинфляционной монетарной политики, которую они проводят. Однако, на наш взгляд, таргетирование инфляции со стороны Банка России здесь ни при чём. Снижение прироста потребительских цен стало следствием обвального падения курса рубля в 2014 году, которое привело к постепенному и существенному подъёму российских цен к 2016 году. Реальный уровень жизни населения вследствие этого упал, сократился спрос на предметы потребления, что и уменьшило приращение потребительских цен. Другими словами, в 2016 году произошла корректировка: цены, в особенности на товары широкого потребления, подскочили настолько, что их дальнейший рост стал затруднительным, даже несмотря на давление монополизированных секторов экономики.

³ Информационно-аналитический портал «Нефть России». URL: <http://www.oilru.com/dynamic.phtml>.

Банковское законодательство

Справедливости ради надо отметить одно очень важное обстоятельство, которое способствует тому, чтобы Банк России проводил неадекватную монетарную политику. Речь идет о законодательстве: разработчики нашей Конституции записали в основном законе, что «защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации»⁴. Из Конституции это положение перекочевало в Федеральный закон «О Центральном банке...», который предписывает Банку России (совместно с Правительством РФ) формировать и претворять в жизнь государственную денежно-кредитную политику в целях обеспечения устойчивости российского рубля⁵. Значение подобного законодательства для монетарной политики двояко.

Во-первых, оно делает безальтернативной цель денежно-кредитной политики, принуждая главный банк страны проводить лишь одну линию — обеспечение устойчивости рубля, хотя, по нашему мнению, было бы более правильно объявить, что главная функция Банка России — разработка и реализация денежно-кредитной политики (неважно в какой форме). Именно существующая формулировка делает понятным, почему указанная цель неизменно провозглашается в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики», которые служат главным документом, фиксирующим задачи для Банка России на конкретный период. Во-вторых, законодательство делает ответственным за показатели инфляции и динамику валютного курса исключительно Банк России. И поскольку главное, что он должен делать — это защита рубля, то оценка его работы должна осуществляться на основе того, как исполняется эта функция.

Что негативного несёт подобное законодательство? С одной стороны, оно полностью снимает ответственность с Банка России за тот вред, который может нанести его политика развитию национальной экономики в результате сжатия денежной массы. С другой, оно во многих случаях нацеливает Банк России на проведение неадекватной

⁴ Конституция Российской Федерации. Ст. 75, п. 2. URL: <http://www.constitution.ru/>.

⁵ Федеральный Закон о Центральном банке Российской Федерации (Банке России). Ст. 3. URL: http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_cb.pdf.

политики. Действительно, у банка при реализации монетарной политики есть лишь два способа воздействовать на экономику: расширить или сжать денежную массу. Поскольку расширение, эмиссия денег — это средство стимулирования экономического роста, за который Банк России ответственности не несёт, то сжатие объёмов обращающихся денег или недопущение их значительного расширения будет оставаться для банка приоритетной задачей, пока не будет изменено законодательство.

Наделение Банка России ответственностью исключительно за устойчивость рубля приводит к негативным результатам и в силу других обстоятельств. Если современная российская инфляция имеет главным образом немонетарный характер, то Банк России не обладает эффективными инструментами для её подавления. Но чтобы снять с себя ответственность, показав обществу, что он борется с инфляцией, банк приводит в действие инструменты, которые есть в его распоряжении, т. е. занимается «обрезанием» денежной массы. Этот фокус до сих пор срабатывал, поскольку господствует (неверное) мнение о том, что всякую инфляцию можно победить, сокращая денежную массу. Как результат: наша экономика приобрела парадоксальные черты. В ней уживаются два, казалось бы, несовместимых элемента: довольно высокий уровень инфляции и весьма низкий уровень кредитования и монетизации.

Направления трансформации денежно-кредитной политики

Всё сказанное подводит к заключению — необходимо кардинальным образом трансформировать денежно-кредитную политику. Самые важные направления этой трансформации должны состоять, как нам кажется, в следующем.

1. Изменение банковского законодательства в виде изъятия положения об обеспечении устойчивости рубля как главном содержании деятельности Банка России.

2. Банк России должен быть наделён лишь правом разрабатывать и проводить в жизнь денежно-кредитную политику страны. Её цели должны определяться исходя из экономической ситуации в стране. В настоящее время такой целью, на наш взгляд, должно стать

решение задач по расширению кредитной поддержки на долгосрочной основе и на льготных условиях (с низкими ставками по кредитам) коммерческих банков и организаций, которые инвестируют деньги в реальное производство, особенно в приоритетные с точки зрения национальных интересов сферы хозяйства.

3. Если кредитная экспансия окажется чрезмерной и возникнет опасность ускорения инфляции, Банк России может прибегнуть к сочетанию льготного кредитования банков, финансирующих рост приоритетных секторов экономики, со сжатием кредитования и ужесточением процентной политики по отношению к банкам, чья деятельность не связана с этим финансированием.

Несостоятельность современной денежно-кредитной политики проявляется не только в игнорировании необходимости поддерживать кредитование развития национального производства, но и в переходе к весьма модному в мировой экономике таргетированию инфляции, предполагающему свободное плавание курса рубля. Эта система регулирования широко используется в ряде западных стран. Главным инструментом влияния на макроэкономическую среду здесь является рыночный процент, определяемый ставкой рефинансирования центральных банков.

Теоретически считается, что с помощью изменения процента можно добиться движения товарных цен в нужном направлении и влиять на масштабы инфляции. При этом, однако, предписывается отпустить в свободное плавание национальную валюту и не заниматься регулированием её курса, поскольку используемые для этого валютные интервенции оказывают противодействующее влияние на регулируемые таким образом цены. В частности, когда реализуется задача снизить инфляцию путём повышения ставки рефинансирования, это приводит не только к снижению цен, но и к возрастанию курса национальной валюты из-за увеличивающегося поступления иностранных деизов. Для центрального банка поддерживать в этих условиях курс национальной валюты — значит скупать её и таким образом наращивать денежное предложение в рублях, т. е. действовать вразрез с политикой сокращения инфляции.

В настоящее время переход к свободному плаванию рубля, как нам представляется, нежелателен в силу сырьевой ориентации нашей экономики и чрезмерной волатильности мировых рынков

углеводородов и других видов сырья. Дело в том, что свободное плавание порождает скачкообразное изменение курса, что неизбежно вносит определённую дестабилизацию в течение хозяйственных процессов и в процессы инвестирования в частности. Примером этого служит не только стремительное падение нефтяных цен в 2014 году. Такие примеры были и ранее. Например, с 2007 по 2009 год цены испытали тоекратное скачкообразное изменение: сначала они возросли почти в 3 раза — с 50 до 140 долл. за бочку; потом упали до 40 долларов, а затем снова воспарили до 70 долл. Но в то время курс рубля регулировался Банком России, он не был плавающим. И поэтому синхронного изменения курсов не происходило.

Отрицательные последствия свободного плавления в российских условиях таковы. Во-первых, становится невозможным элементарное планирование инвестиций, поскольку расчёт затрат на реализацию проектов и определение возможных результатов делаются проблематичными из-за скачков рублёвого курса.

Во-вторых, из-за колебаний курса резко возрастают валютные риски для бизнеса. Следовательно, увеличиваются и затраты на страхование рисков (хеджирование). Валютные риски возрастают и для государства: с одной стороны, потому что возникает необходимость финансово поддерживать связанные с ним предприятия, терпящие убытки из-за курсовой неустойчивости, а с другой — в связи с займами, которые получает государство.

В-третьих, свободное плавание рубля, вкупе с неспособностью снизить темпы инфляции, создаёт препятствия для развития интеграции на постсоветском пространстве и реализации в полном объёме объявленной российской властью политики перехода к преимущественному использованию в расчётах на просторах СНГ национальных валют вместо традиционных мировых денег.

Евразийская интеграция и свободное плавание рубля

Вытеснение доллара, конечно, здесь имеет место. Но всё же приходится констатировать, что роль доллара в регионе в силу отмеченных выше обстоятельств остаётся значительной. Высокая волатильность российской валюты и неснижающаяся инфляция ослабляют

интерес участников расчётов в рамках Евразийского союза к использованию рубля. Экспортёры, получая за свой товар российские деньги, во многих случаях стремятся превратить их в доллары для того, чтобы сохранить реальную стоимость выручки. Но если имеет место накопление долларов, то и покупки в значительной степени всё ещё происходят в долларах. Таким образом, неустойчивость рубля служит важнейшей причиной того, почему доллар всё ещё заметен в обороте товаров и капиталов в Евразийском союзе и на постсоветском пространстве в целом.

Волатильность курса рубля не только снижает его способность конкурировать с долларом. Она также отрицательно влияет на развитие торговых отношений с партнёрами по евразийской интеграции, тормозит межреспубликанское разделение труда. В частности, скачкообразное падение курса рубля в 2014 году почти в 2 раза привело к тому, что белорусское население и бизнес начали скупать в России не только промышленные товары, но и сельскохозяйственную продукцию, на производстве которой Белоруссия, как известно, специализируется сама и в нормальных условиях её экспортирует. То же самое было и в торговых отношениях с Казахстаном. В результате оба партнёра России, понеся большие потери от сокращения экспорта и внезапно усилившейся конкуренции российских производителей в традиционных для себя областях специализации, вынуждены были пойти на соответствующее снижение (такое же резкое) курса своих валют.

Всё это говорит об одном: эффективная евразийская интеграция требует не только снижения инфляции, стабильности курса рубля, но и координации курсов национальных валют, в которых осуществляются расчёты⁶. Это значит, что страны-участники, их центральные банки и правительства должны управлять валютными курсами, что в свою очередь предполагает проведение соответствующей денежно-кредитной и валютной политики. Осознают ли это участники Евразийского союза? Вроде бы осознают, поскольку о координации в этой области речь идёт и в Договоре о Евразийском экономическом

⁶ Подробно об этом — в содержательной статье В.Я. Пищика и П.В. Алексеева «О концептуальных подходах к валютной унификации в процессе создания Евразийского экономического союза» (Деньги и кредит. 2015. № 9. С. 20).

союзе (раздел XIV) и в специальном соглашении центральных банков Белоруссии, Казахстана и России от 9 декабря 2010 года, посвящённом вопросам согласования валютной политики.

Однако во всех этих документах отсутствует главное, что могло бы направить усилия на решение данной проблемы: указание на то, что все страны объединения должны использовать одинаковые механизмы управления курсами своих валют, с помощью которых можно было бы эффективно добиваться их согласования. До 2014 года Россия обладала таким механизмом, и он был, в сущности, идентичен тому, что сейчас используют партнёры по Евразийскому союзу — регулирование курса с помощью проведения валютных интервенций. Но с 2015 года правительство и Банк России отказались от регулируемого курса, отпустили его в свободное плавание. В этих условиях поддерживать курсовую стабильность в рамках Евразийского союза стало практически невозможно.

Выводы

Нестабильность курса рубля вредит экономике во многих отношениях. Её отрицательный эффект становится особенно очевидным в связи с экономической интеграцией на постсоветском пространстве и развитием расчётов с использованием национальных валют. Выбор, который сделало руководство России, отказавшись от политики регулирования курса рубля в пользу таргетирования инфляции, по нашему мнению, недостаточно обоснован. Целесообразно вернуться к системе регулирования курса и произвести соответствующие изменения в монетарной политике.

Научное издание

ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА 2017

Отв. ред. *К. Н. Гусев*

Корректор *А. М. Никитина*
Оригинал-макет *Л. Е. Голод*
Дизайн обложки *А. К. Иванова*

Подписано в печать 09.10.2017. Формат 70×100^{1/16}
Бумага офсетная. Печать офсетная
Усл.-печ. л. 14,3. Заказ № 1051
Тираж 500 экз.

Издательство «Нестор-История»
197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7
Тел. (812)235-15-86
e-mail: nestor_historia@list.ru
www.nestorbook.ru

Отпечатано в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812)235-15-86