

СОВРЕМЕННЫЙ РЕГИОНАЛИЗМ

© 2011 г. А. Спартак

Последние два – два с половиной года стали переломными для России в плане значительной активизации ее участия в интеграционных процессах на пространстве СНГ: с 1 января 2010 г. функционирует Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана, полным ходом идет работа по формированию договорно-правовой базы Единого экономического пространства трех стран, в рамках российского председательства в Содружестве в 2010 г. выдвинуты и реализуются новые инициативы в формате многостороннего экономического сотрудничества, включая создание многосторонней зоны свободной торговли СНГ. Ведется работа над Концепцией дальнейшей экономической интеграции, предполагающей последовательные действия по формированию общего экономического пространства Содружества и углублению экономического взаимодействия в формате СНГ–ЕС.

Наряду с этим к настоящему времени Россия получила более двух десятков предложений заключить соглашения о свободной торговле от зарубежных стран и их объединений, включая ЕАСТ, Египет, Сирию, Израиль, Новую Зеландию, Индию, Республику Корея, Вьетнам. В ряде случаев начаты взаимные консультации и созданы двусторонние исследовательские группы по изучению возможности и целесообразности заключения таких соглашений с учетом экономических факторов, а также членства России в Таможенном союзе и предстоящего ее присоединения к ВТО. Очевидным является существенное изменение внешней торгово-политической среды для России, появление новых благоприятных возможностей и одновременно усложнение стоящих перед ней в этой сфере задач, что требует осмысления общемировых тенденций и происходящих за рубежом качественных сдвигов в самом явлении региональной экономической интеграции.

СПАРТАК Андрей Николаевич, доктор экономических наук, директор Всероссийского научно-исследовательского конъюнктурного института, профессор, заслуженный деятель науки России (Spartak@vniiki.msk.ru).

МЕТАМОРФОЗА РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

На протяжении многих десятилетий региональная экономическая интеграция является неотъемлемым феноменом мировой экономической жизни, расширяются ее масштабы и совершенствуются формы, растет число стран, активно участвующих в этом процессе. По фактическому охвату стран и регионов, отраслей и секторов хозяйства, глубине влияния на взаимодействующие экономики региональная экономическая интеграция сама стала глобальным явлением. Она оказывает системное влияние на ход глобализации и справедливо претендует на самое серьезное к себе отношение. Сегодня в интеграционные процессы вовлечены практически все страны мира, некоторые участвуют в десятках соглашений, направленных на сближение с зарубежными партнерами в торгово-экономической сфере. В рамках интеграционных группировок и соглашений в настоящее время реализуется около 60% международной торговли¹.

Вместе с тем общая тенденция скрывает коренные изменения в форматах и содержании региональной экономической интеграции, принципиально важные для понимания ее современной роли в развитии национальных экономик и мирового хозяйства в целом. Классическая схема ступеней региональной интеграции, представленная в трудах известного американского экономиста венгерского происхождения Б. Балашши, опубликованных в 1960-е годы, последовательно включает зону свободной торговли (ЗСТ), таможенный союз (ТС), общий рынок (ОР), экономический союз (ЭС), экономический и валютный союз (ЭВС)². ЭВС, или полная интеграция хозяйств стран-членов, предусматривает унификацию денежно-кредитной, налоговой и валютной политики вплоть до введения единой валюты и учреждение наднациональной администрации с

¹ По оценкам, к 2013 г. 80% всей торговли на американском континенте будет осуществляться в беспошлинном режиме.

² См.: Balassa B. The Theory of Economic Integration. L., 1961. P. 1–2.

широким объемом полномочий, решения которой обязательны для участвующих государств.

При всей логичности и убедительности приведенной классификации с течением времени выявились ее ограничения и растущее несоответствие главным трендам³. Дело в том, что данная классификация была разработана фактически на единственном примере – ЕЭС, причем в начальной стадии его становления. Соответственно она отражала идеологию и последовательность шагов, содержащихся в учредительных документах и декларациях ЕЭС.

Первые и существенные коррективы в схему Б. Балашши внес сам Евросоюз, важным промежуточным этапом развития которого между общим рынком (*common market*) и экономическим и валютным союзом стало создание единого рынка (*single market*), не предусмотренное этой схемой.

Разница в названиях отражает глубокие различия в этих двух категориях. Формирование общего рынка заключалось в полной отмене таможенно-тарифных барьеров в торговле между членами ЕС, но при этом продолжали существовать многочисленные нетарифные ограничения, установленные национальными законами и препятствовавшие свободному движению товаров. Свобода перемещения лиц была введена только для наемных работников, отмена ограничений на движение услуг и капиталов практически не начиналась. Образование же единого рынка означало устранение всех, в том числе административных, технических и налоговых, барьеров на пути свободного движения товаров, лиц, услуг и капиталов (“четыре свободы”), провозглашенное Единым европейским актом (1986 г.). Фактически речь шла о замене обособленных национальных рынков стран-членов единым внутренним рын-

ком, то есть о качественно новом этапе развития ЕС.

С участием ЕС в европейском регионе получила развитие нетрадиционная интеграционная модель – модель экономического пространства. Соглашение о Европейском экономическом пространстве – ЕЭП (*European Economic Area*) было подписано Евросоюзом в 1992 г. с семью странами ЕАСТ, на тот момент не желавшими или не готовыми вступить в ЕС в качестве полноправных членов – Австрией, Финляндией, Швецией, Норвегией, Исландией, Швейцарией и Лихтенштейном (позднее, в 1995 г., Австрия, Финляндия и Швеция вступили в ЕС). В рамках этого соглашения осуществляется свободное движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Швейцария, в результате референдума отказавшаяся ратифицировать соглашение о ЕЭП, так как при этом требовалось автоматически принять все накопленные за долгие годы существования ЕС правовые нормы и стандарты (*acquis communautaire*), участвует в нем на основе двусторонних соглашений с ЕС по конкретным аспектам деятельности ЕЭП. Фактически ЕЭП – это распространенный на страны ЕАСТ единый внутренний рынок ЕС, действующий на основе норм и правил Евросоюза. Более “мягкий” вариант модели экономического пространства, предполагающий равноправное участие сторон в его формировании, заложен в Концепции Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП) России–ЕС и “дорожной карте” по ее реализации, одобренных соответственно в 2003 г. и 2005 г.

Одно из заслуживающих внимания определений экономического пространства принадлежит финскому экономисту Кр. Пурсиайнену, известному эксперту по российско-европейским отношениям. По его мнению, экономическое пространство в варианте ОЕЭП “является новой, ранее не существовавшей комбинацией, во многом отличающейся от традиционных форм экономической интеграции. Возможно, она включает некоторые элементы зоны свободной торговли, однако не имеет ничего общего с таможенным союзом. В то же время в ней просматриваются некоторые черты общего рынка, а инструмент регулятивной конвергенции привносит в нее элементы экономического союза. Однако в конечном счете она не отвечает критериям существующих форм экономической интеграции”⁴.

³ На растущее многообразие практики региональной интеграции, не укладывающейся в схему Б. Балашши, указывали многие российские ученые. Так, известный специалист по вопросам европейской интеграции проф. В.Г. Шемятенков отмечает, что концепция Б. Балашши “верно раскрывает логику поступательного движения экономической интеграции, однако, как показало реальное развитие, страдает определенной схематичностью” (Европейская интеграция. М., 2003. С. 349). В свою очередь, проф. Н.Н. Ливенцев в учебном пособии по международной экономической интеграции подчеркивает, что “реальный процесс интеграции в силу своей внутренней противоречивости не может развиваться столь прямолинейно и поступательно, как предполагает ... логическая схема (Б. Балашши. – Авт.). ... История показывает, что не существует ни строгих закономерностей, ни автоматизма между этапами региональной интеграции, все зависит от конкретно-исторических условий..., от экономических и политических интересов...” (Международная экономическая интеграция. М., 2006. С. 23).

⁴ Пурсиайнен Кр. От слов – к делу (теории интеграции и отношения ЕС–РФ) // Современная Европа. 2005. № 2 (апрель–июнь). С. 30.

Вступившее в силу с 1 января 1994 г. соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА) стало первым в истории соглашением в формате “ЗСТ+”, охватывающим, помимо торговли товарами, торговлю услугами, обмен инвестициями и рабочей силой, вопросы охраны интеллектуальной собственности, гармонизации конкурентной политики и технического регулирования и др. Оно показало, что на практике возможно успешное движение от ЗСТ к более высоким уровням интеграции (общему рынку и элементам экономического союза), минуя стадию таможенного союза с его наднациональными компетенциями в области торговой политики. За НАФТА последовали десятки подобных соглашений между другими странами как близко расположенными, так и – все чаще – находящимися на разных континентах. Именно этот процесс определяет главное содержание нынешнего этапа региональной интеграции.

В итоге в современных условиях в понятии “региональная экономическая интеграция” слово “региональная” становится все менее применимым на практике. Пик активности по формированию региональных торговых блоков, ставящих в том числе интеграционные цели, пришелся на последнюю четверть прошлого столетия. В начале текущего века зарегистрированы лишь единичные случаи образования новых региональных объединений. Более того, либерализационные и интеграционные соглашения между близлежащими странами становятся, скорее, исключением, нежели правилом. Может оказаться, что Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана будет одним из последних примеров создания региональных экономических группировок классического типа, в основном соответствующих логике интеграционного строительства, предложенной Б. Балашши.

Сегодня региональная экономическая интеграция в ее традиционном виде – это сужающаяся часть более общего, набирающего силу явления, которое можно охарактеризовать как глобализирующийся регионализм. Последний представляет собой закономерный результат проводимой большинством развитых и многими развивающимися странами политики выстраивания постоянно расширяющейся и совершенствующейся системы межгосударственных горизонтальных обязательств, обеспечивающих существенное улучшение условий взаимного торгово-экономического сотрудничества, преимущественно в формате “ЗСТ+”. В документах ВТО для таких

соглашений появился новый термин – “соглашения об экономической интеграции”.

Представляется, что накопилось достаточно аргументов в пользу нового концептуального подхода к разработке теории региональной экономической интеграции с учетом реальной торгово-политической практики. ЕС – и это хорошо известно – остается единственным региональным объединением, достигшим высшей степени интеграции – экономического и валютного союза. Менее известно, что, кроме ЕС, ни одно из существующих региональных объединений не дошло даже до второй, по Б. Балашши, степени интеграции – таможенного союза. То есть формально таможенными союзами себя считают более десятка группировок, однако все они функционируют со значительными изъятиями из режима таможенного союза, а часть – и из режима зоны свободной торговли, шансы же создать полноценный ТС есть не более чем у трех–четырех таких объединений (возможно, ими станут МЕРКОСУР, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, Южноафриканский таможенный союз, Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана). Как пробуксовка Доха-раунда торговых переговоров в рамках ВТО привела к значительной активизации двусторонней и многосторонней коммерческой дипломатии, так и трудности, проявившиеся в создании таможенных союзов (конечно же, наряду с экономическими и иными причинами), побудили зарубежные страны в массовом порядке искать новые, более гибкие и эффективные в условиях глобализации форматы интеграции.

Практика интеграции все более уходит от “жестких” форм, предполагающих наднациональное регулирование, но при этом в сфере либерализации и содействия торгово-экономическому сотрудничеству идет значительно дальше, чем большинство таможенных союзов. За созданием ЗСТ в торговле товарами, как правило, следует распространение преференциального режима на другие сферы экономического взаимодействия, в результате чего, а также действий по гармонизации хозяйственного регулирования формируются межгосударственные экономические пространства (МЭП), представляющие в совокупности наиболее динамичную часть глобальной экономики. Для наглядности и сравнительного анализа на схеме приведены этапы интеграции по Б. Балашши и последовательность интеграционных шагов, отражающая доминирующий тренд.

Общая часть в приведенной схеме (рис.) – точка отсчета, первый этап интеграции, или зона

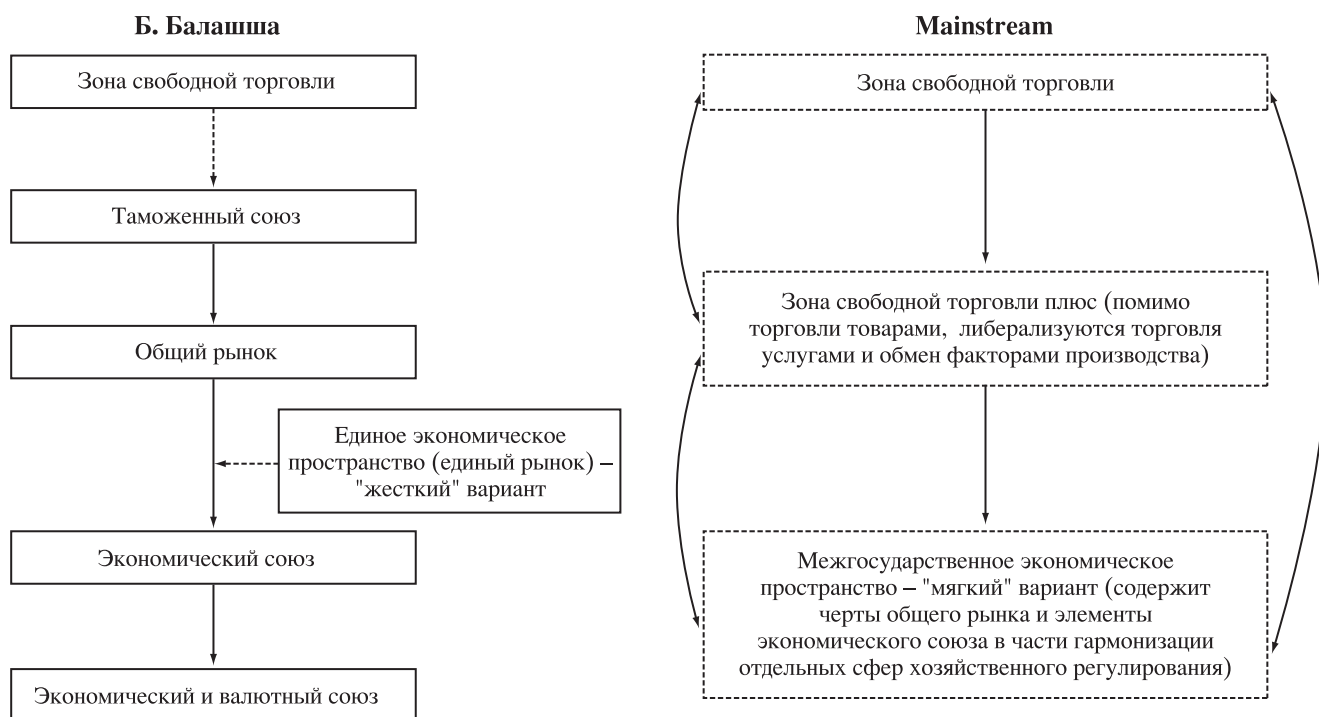


Рис. Этапы региональной интеграции

свободной торговли. В конструкции Б. Балашши начальным этапом может быть и таможенный союз, а не ЗСТ, как это и произошло в практике ЕС (поэтому стрелка между ЗСТ и ТС сделана пунктиром). Но в любом случае ЗСТ или ТС являются первоосновой, необходимым условием возникновения интеграционной группировки и ее дальнейшего развития. Интеграция не может строиться только на намерениях и совместных межгосударственных проектах, и в данной логике АТЭС, ШОС и даже СНГ пока не являются интеграционными объединениями. Собственно вся история постсоветской интеграции свидетельствует о том, что без создания условий для свободного перемещения товаров внутри группировки (в формате ЗСТ или ТС) невозможно движение к более высоким уровням интеграции.

Если далее сравнивать две последовательности этапов интеграции, то выявляются значительные различия между ними. В конструкции Б. Балашши, предполагающей формирование единой таможенной территории, единого рынка и снятие внутренних границ, неизбежным является формирование наднациональных органов регулирования с расширяющимся кругом полномочий. Кроме того, и это очень важно, конструкция Б. Балашши нежизнеспособна без постоянного движения вверх по ступеням интеграции, что предопределяет ее негибкость и низкую адаптивность к условиям глобализации, объективно порождающей множе-

ственность разнонаправленных интересов стран-участниц интеграционных проектов.

Все сложнее становится достигать согласия по вопросам интеграционного строительства, тогда как логика однажды запущенного процесса требует его обязательного продолжения. Например, для нормального функционирования ТС со свободным обращением товаров внутри группировки нужна либерализация других сфер торгово-экономического сотрудничества и гармонизация правил конкуренции. В свою очередь, общий рынок не может полноценно работать без устранения всех барьеров на пути свободного движения товаров, услуг и факторов производства и широкой унификации норм хозяйственного регулирования. При этом любые задержки и несогласованности девальвируют прежние достижения и могут сопровождаться серьезными издержками стран-участниц.

В то же время последовательность интеграционных шагов, отражающая *mainstream* интеграции, представляет собой формат, который в наибольшей степени приспособлен к условиям глобализации, органично вписывается в быстро меняющиеся мирохозяйственные реалии и позволяет полностью учесть разнообразные интересы стран-участниц и растущие амбиции глобально оперирующих компаний. Конструкция ЗСТ–“ЗСТ+”–МЭП привлекательна тем, что здесь

нет жесткой соподчиненности и взаимообусловленности ступеней интеграции, то есть с учетом конкретных интересов стран-участниц возможен переход к решению задач следующего уровня до завершения интеграционных мероприятий предыдущего уровня без потери в качестве процесса.

Данная конструкция, не обремененная наднациональной надстройкой и сохраняющая обособленные таможенные территории, допускает параллельное движение вперед на всех уровнях с одновременной их взаимной подстройкой, которая учитывает меняющиеся внутренние и внешние условия развития, включая отношения с третьими странами (на схеме эти возможности, а также открытый характер рассматриваемого типа интеграции отражены пунктиром и двусторонними стрелками). Соответственно экономится время, и вся конструкция приобретает характер саморазвивающейся системы, демонстрируя хорошую приспособляемость к вызовам глобализации и становясь, по сути, одним из ее главных проявлений в мирохозяйственной сфере.

КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ И СТРУКТУРНЫЕ ПАРАМЕТРЫ

До последнего времени львиная часть исследований российских ученых в области региональной экономической интеграции, регионализма концентрировалась на деятельности ЕС и группировок развивающихся государств. В центре внимания находились вопросы формирования единого рынка, экономического и валютного союза ЕС, расширения его на Восток, взаимодействия интеграционного ядра и интеграционной периферии (опять же на примере ЕС), интеграционного строительства с участием развивающихся стран, включая создание ими таможенных союзов.

Показательно, что в учебном пособии под редакцией профессора Н.Н. Ливенцева⁵ подробно рассматриваются ЕС, НАФТА, АТЭС, отдельные интеграционные группировки развивающихся стран, опыт СЭВ и интеграция в СНГ, но практически ничего не говорится об основной массе либерализационных и интеграционных соглашений, являющихся базой и движущей силой современного регионализма. Это объясняется традиционным пониманием интеграции как регионально обусловленного процесса, хотя, как уже отмечалось, реальная практика интеграции намного шире⁶.

⁵ См.: Международная экономическая интеграция. М., 2006.

⁶ Справедливости ради отметим, что проблематика современного регионализма уже стала предметом исследований ряда российских экономистов, в том числе нашла отраже-

Применительно к современному регионализму вполне можно говорить о том, что количественные изменения привели к новому качеству данного явления. Эксперты ВТО отмечают быстрый рост числа региональных торговых соглашений (РТС) в 1990–2000-х годах и особенно во время последнего кризиса. Имеется в виду весь спектр двусторонних и многосторонних соглашений либерализационного и интеграционного характера, включая преференциальные торговые с частичным снижением и/или отменой пошлин, соглашения о создании ЗСТ в торговле товарами, о создании ТС, об экономической интеграции, охватывающие торговлю услугами и другие сферы экономического сотрудничества.

За весь период существования ГАТТ (1948–1994 гг.) эта организация получила от стран-членов заявления о 123 РТС (относящихся к торговле товарами), тогда как еще около 350 нотификаций о заключении РТС (во многих случаях выходящих далеко за рамки регулирования торговли товарами) поступило уже после старта работы ВТО в 1995 г. При этом в кризисные 2008–2009 гг. в ВТО было заявлено о 75 новых РТС (35 в 2008 г. и 40 в 2009 г.). К июлю 2010 г. общее число нотифицированных в ВТО РТС превысило 470, из которых 283 составляли действующие (на 31 декабря 2008 г. их было 230). Еще порядка 90 РТС в рамках процедуры раннего уведомления ВТО находятся в стадии переговоров или подписаны, но еще не вступили в силу.

В структуре РТС доминируют соглашения о свободной торговле в чистом виде, а также дополненные соглашениями об экономической интеграции (причем число соглашений по типу “ЗСТ+” выросло в истекшем десятилетии почти в пять раз). Число таможенных союзов невелико – 15, из них четыре образованы ЕС.

Примерно 37% всех нотифицированных в ВТО и вступивших в силу РТС заключено при участии ведущих развитых стран и их объединений – ЕС, ЕАСТ, США и Японии (причем США и Япония стали сравнительно недавно заметными игроками на поле регионализма). Среди других стран безусловными лидерами на поле регионализма являются Сингапур и Чили, последовательно проводящие политику открытой экономики и ориентирующиеся на соглашения интеграционного типа. Высокую активность по заключению РТС

ние в монографии Я.Д. Лисоволика «Конкурентная Россия в мире “конкурентной либерализации”» (М., 2007, 446 с.), где автор говорит о важности сочетания многосторонней, региональной и двусторонней либерализации и приводит примеры такой политики за рубежом.

Таблица 1. Структура региональных торговых соглашений, нотифицированных в ВТО и вступивших в силу, по видам соглашений на середину 2010 г.¹

Виды РТС	Включая двойной счет		Исключая двойной счет	
	всего	% к итогу	всего	% к итогу
Соглашения о преференциальной торговле	13	4.6	13	6.2
Соглашения о свободной торговле	164	58.0	89	42.8
Таможенные союзы	15	5.3	15	7.2
Соглашения об экономической интеграции	79	27.9	79	38.0
Соглашения о присоединении к существующим РТС (в основном расширение ЕС)	12	4.2	12	5.8
Все соглашения	283	100.0	208	100.0

¹ ВТО отдельно учитывает РТС в торговле товарами и РТС в торговле услугами, охватывающие широкий комплекс вопросов, хотя на практике это одно и то же РТС. Исключение двойного счета осуществляется путем вычитания из числа соглашений о свободной торговле товарами тех случаев, когда между странами заключены также соглашения об экономической интеграции. По таможенным союзам, где есть такие соглашения, в обоих вариантах соглашения о ТС и соглашения об экономической интеграции считались раздельно.

Источник: WTO Regional Trade Agreements Database (<http://rtais.wto.org>).

Таблица 2. Страны и объединения, участвующие в наибольшем числе РТС, нотифицированных в ВТО и вступивших в силу, на середину 2010 г.

Страны и объединения	Всего РТС	В том числе	
		РТС в торговле товарами	соглашения об экономической интеграции
ЕС	37	29	8
Чили	31	18	13
Сингапур	31	17	14
ЕАСТ	25	17	8
Мексика	24	14	10
США	21	11	10
Япония	21	11	10
Китай	17	10	7
Турция	16	16	0
Республика Корея	14	9	5
Индия	14	12	2
Таиланд	14	9	5
Австралия	14	8	6
Украина	14	14	0
Новая Зеландия	13	7	6

Источник: WTO Regional Trade Agreements Database (<http://rtais.wto.org>).

проявляют Мексика, Турция, Индия, Китай, Таиланд, Малайзия, Филиппины, Республика Корея, Израиль и ряд других государств.

Помимо всплеска активности по заключению новых РТС, для последнего времени и особенно кризисных лет стало характерно проявление и закрепление наиболее значимых качественных изменений в форматах и содержании регионализма.

Во-первых, половина всех вступивших в силу РТС за период с начала 2008 г. по середину

2010 г. – это межрегиональные, преимущественно трансконтинентальные РТС. Здесь наибольшую активность демонстрируют ЕС, ЕАСТ, страны Восточной и Юго-Восточной Азии, США, Канада, Мексика, Чили. В данном случае мы имеем результат целенаправленных действий государств по структурированию внешней конкурентной среды для получения максимальных преимуществ в процессе интеграции в глобальное экономическое пространство. Реализуемые развитыми и многими развивающимися странами стратегии

конкурентной либерализации главной своей задачей ставят достижение наибольшего экономического эффекта от участия в РТС, что все чаще не совпадает с идеологией классического, пространственно ограниченного регионализма.

Во-вторых, растущая часть новых РТС приходится на соглашения с участием в качестве одной из сторон региональных объединений. И если раньше это были только ЕС и ЕАСТ, то в последнее время в качестве полноправных участников РТС выступают наиболее продвинутое объединения развивающихся государств – АСЕАН, МЕРКОСУР, Южноафриканский таможенный союз, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива. Более того, в 2008–2009 гг. появились первые межблоковые (и одновременно межрегиональные) РТС: между ЕАСТ и Южноафриканским таможенным союзом, между ЕАСТ и Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива, а также между ЕС и Карибским форумом африканских, карибских и тихоокеанских государств. На саммите стран ЕС, Латинской Америки и Карибского бассейна в мае 2010 г. глава Еврокомиссии Ж.М. Баррозу заявил, что Евросоюз и МЕРКОСУР договорились возобновить официальные переговоры о создании имидной зоны свободной торговли, охватывающей территорию проживания 800 млн. человек. Таким образом, успешные региональные группировки становятся все более активными, самостоятельными участниками глобальных торгово-политических процессов.

В-третьих, РТС двух-трех последних лет – это все больше соглашения именно интеграционного типа, не ограничивающиеся созданием зоны свободной торговли товарами, а охватывающие вопросы торговли услугами, обмена инвестициями и рабочей силой, охраны интеллектуальной собственности, таможенного, технического, санитарного и фитосанитарного регулирования, конкурентной политики, доступа к рынку госзакупок, кооперации, урегулирования споров и др. Если исключить двойной счет (см. пояснение к таблице), то с начала 2008 г. по середину 2010 г. 70% всех вступивших в силу РТС относились именно к этой категории. В целом же на середину 2010 г. общее число подобных РТС составило около 80, или (опять же исключая двойной счет) почти 40% всех действующих РТС.

Как уже говорилось, на базе соглашений об экономической интеграции, надстраиваемых над соглашениями о свободной торговле товарами, происходит становление нового интеграционного формата с более или менее выраженными чер-

тами общего рынка и даже элементами экономического союза, но без атрибутики, свойственной таможенному союзу – единого внешнего тарифа и наднациональных органов внешнеторгового регулирования. Возникающая в результате принципиально новая кооперационная структура мирового хозяйства все более утрачивает сотовый характер, где интенсивность сотрудничества внутри пространственно сопряженных торговых блоков существенно выше, чем в неблоковом и/или межрегиональном формате, и приобретает сетевую основу, при которой выравнивается интенсивность блокового и внеблокового, зачастую сильно разделенного в пространстве интеграционного взаимодействия.

С достаточно высокой степенью уверенности можно предположить, что на определенном этапе множась и перекрывающиеся друг друга межгосударственные экономические пространства приведут к формированию новой многосторонней системы регулирования международной коммерции, реализации проекта “ВТО+”. В его рамках станет возможным согласованное на глобальном уровне решение всего комплекса вопросов, входящих сегодня в повестку соглашений об экономической интеграции. Отсюда важный практический вывод: создание интеграционных мегаблоков (например, панамериканской или азиатско-тихоокеанской зон свободной торговли, активно обсуждавшихся до кризиса ЗСТ АСЕАН+3 (Китай, Республика Корея, Япония), АСЕАН+6 (те же плюс Индия, Австралия, Новая Зеландия), трансконтинентальных ЗСТ Восточная Азия–ЕС и Восточная Азия–Северная Америка) вряд ли возможно и целесообразно.

Регионализм в его классическом виде в значительной степени исчерпал свой экономический и геополитический ресурс, хотя применительно к России и ее партнерам по СНГ сохраняется весомый созидательный потенциал региональной экономической интеграции, цель которой – восстановить нарушенные после распада СССР производственно-технологические и сбытовые цепочки и использовать преимущества взаимодополняемости постсоветских экономик. Однако в любом случае в масштабах всего СНГ может быть реализован лишь “мягкий” интеграционный проект, содержательно похожий на рассмотренные выше новые РТС, которые сохраняют за странами-участницами свободу экономической целесообразного торгово-политического выбора (комбинации решений) с тем, чтобы максимизировать выгоды и возможности, открывающиеся в процессе интеграции в мировое хозяйство.

СООТНОШЕНИЕ РЕГИОНАЛИЗМА И МНОГОСТОРОННОСТИ

Одним из первых зарубежных экономистов, заостривших проблему соотношения регионализма и многосторонности, стал Дж. Бхагвати, опубликовавший в 1991 г. исследование, в котором он задался вопросом, что собой представляют РТС в контексте многосторонней либерализации торговли: “строительные блоки” (*building blocs*) или “камни преткновения” (*stumbling blocs*)?⁷ Опасения, связанные с ростом числа РТС, обусловлены главным образом повышением транзакционных издержек в глобальной коммерции из-за многочисленных различающихся торговых режимов, условий доступа на рынки, правил определения происхождения товаров и др.

Долгое время многие экономисты наряду с Дж. Бхагвати были склонны видеть в распространении РТС вполне реальную угрозу многосторонней торговой системе. Считалось, что множественность пересекающихся и накладывающихся друг на друга региональных торговых соглашений образует “клубки спагетти” (*spaghetti bowls*), чреватых хаосом.

Так, в докладе группы экспертов, озаглавленном “Будущее ВТО” (2004 г.), подчеркивается, что “спустя пять десятилетий после учреждения ГАТТ режим наибольшего благоприятствования перестал быть правилом, а превратился скорее в исключение. Конечно, значительная часть торговли между ведущими странами по-прежнему ведется на базе РНБ. Однако то, что было названо клубком спагетти..., фактически достигло границы, за которой РНБ – исключение из правила... Более правильный термин сегодня – режим наименьшего благоприятствования... Мы полагаем, что это имеет принципиальное значение для будущего ВТО”⁸.

Эксперты МБРР, анализируя экономические эффекты растущего числа двусторонних соглашений между ведущими торговыми державами и малыми странами (так называемая система “*hubs and spokes*”), отмечали, что одним из следствий этого процесса является фактическое нарушение рыночных принципов торговли: малые страны связывают себя обязательством покупать конкретные товары в развитом государстве, а не у третьей страны, производящей соответствующую продукцию с меньшими издержками. В результате недо-

получения пошлин развивающиеся страны теряют до 20 млрд. долл. бюджетных доходов ежегодно⁹.

Однако параллельно с ростом критики в адрес РТС постепенно утверждалась более сбалансированная позиция, исходящая из объективной реальности и высокого динамизма РТС, склонная видеть в регионализме не только деструктивный, но и созидательный потенциал.

В материалах, подготовленных к первой Министерской конференции стран – членов ВТО в Сингапуре в декабре 1996 г., эксперты Секретариата пришли к выводу, что РТС позволяют участвующим в них странам достигнуть высокого уровня экономического общения и единообразия в условиях конкуренции. Констатировалось, что “...большинство членов ВТО соглашаются с тем, что региональные торговые инициативы способствуют дальнейшей либерализации и могут даже содействовать развивающимся странам и особенно странам с переходной экономикой интегрироваться в мировую торговую систему”¹⁰. В том же году эксперты ОЭСР опубликовали исследование о проблемах сосуществования региональных торговых соглашений и многосторонней торговой системы, в котором пришли к заключению, что РТС положительно влияют на международную торговлю и в большинстве случаев не являются препятствием на пути дальнейшей многосторонней интеграции¹¹.

Среди экономистов наиболее последовательным сторонником принципиальной совместности регионализма и многосторонности стал Р. Болдуин. Он признает креативные возможности региональной и двусторонней либерализации при соблюдении ряда условий (выработка единых правил происхождения товаров на уровне крупных региональных торговых блоков, взаимодействия с ВТО и др.). Уже в 1995 г. в своей статье в сборнике научных трудов Кембриджского университета он применил к объяснению регионализма теорию домино, согласно которой создание РТС с более либеральным режимом взаимного торгового-экономического сотрудничества повышает ценность присоединения к РТС для третьих стран, ранее экспортировавших продукцию в данный регион¹². В результате последовательного расширения РТС за счет новых членов в его деятельности усиливаются элементы много-

⁷ См.: *Bhagwati J.* The World Trading System at Risk. Princeton (NJ), 1991.

⁸ The Future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium / Report by the Consultative Board to the Director-General. WTO. December 2004. P. 19.

⁹ См.: *The Economist*. 05.08.2006. P. 64.

¹⁰ WTO Ministerial Conference. Press brief: Regionalism and Multilateral System. Singapore, 09–13.12.1996. P. 2–3.

¹¹ См.: *Regional Integration and the Multilateral Trading System. Synergy and Divergence.* OECD, Paris, 1996.

¹² См.: *Baldwin R.* A Domino Theory of Regionalism / Expanding Membership of the EU. Cambridge, 1995. P. 25–48.

сторонности и возникают стимулы к выработке универсальных правил регулирования торговли.

Через десять лет после выхода в свет упомянутой статьи, в середине истекшего десятилетия, Р. Болдуин выступил с серией публикаций, где выдвинул аргументы в пользу того, что так называемые клубки спагетти в виде пересекающихся РТС при определенных условиях вполне могут породить сильные стимулы в пользу гармонизации различающихся правил и процедур, подпитывать движение в направлении многосторонности. По мере того, как будут возрастать издержки для транснациональных компаний в связи с необходимостью соблюдения различающихся правил происхождения товаров, действующих в разных РТС, будет усиливаться их давление на правительства с требованиями устранить обременительные и снижающие конкурентоспособность избыточные формальности¹³.

Сегодня проблематика регионализма и многосторонности большинством экономистов и практиков не рассматривается как антагонистическая. Кризис способствовал тому, что возобладал прагматический подход, принимающий РТС как данность, признающий их полезность для стран-участниц и диалектическое единство с развитием многосторонней торговой системы. В предисловии к одной из последних публикаций по проблемам регионализма, вышедшей в свет в феврале 2009 г., генеральный директор ВТО П. Лами отмечает, что “спутанный клубок перекрывающих друг друга торговых соглашений будет во все возрастающей степени генерировать интерес к движению региональных соглашений в направлении многосторонности путем объединения их в более крупные образования, подводящие нас много ближе к многосторонней системе торговых соглашений”.

Развивая эту мысль, П. Лами подчеркивает, что “дебаты вокруг вопроса хорошая или плохая вещь регионализм *per se* длительное время были бесплодными. Они упускали суть. Нам нужно посмотреть на то, каким образом функционируют региональные соглашения, какое влияние они оказывают на развитие торговли и создание новых экономических возможностей... Было бы полезно систематически отслеживать характеристики и конструкцию региональных соглашений не только с позиций юридического соответствия (нормам и правилам ВТО. – Авт.), но также с точки зрения того, насколько их архитектура может благоприятствовать многосторонним подходам в

будущем. Возможно, мы должны думать в терминах лучшей практики в этой области”¹⁴.

Приведенное высказывание П. Лами ориентирует экспертное сообщество не на обсуждение проблемы регионализма как таковой, а на поиск ответов на вопросы, как улучшить РТС, как усилить их позитивные эффекты для торговли, как наладить эффективное взаимодействие между ними и ВТО, представляющей многостороннюю торговую систему. Таким образом, предлагается перевести дискуссию из политэкономической в большей степени в технологическую плоскость.

В этой же публикации ее редакторы Р. Болдуин и П. Лоу указывают, что движение в направлении многосторонности предполагает недискриминационное распространение преференциальных торговых соглашений на новых торговых партнеров. Причем оно может происходить двумя путями – через присоединение новых членов к существующим соглашениям или же посредством замещения имеющихся соглашений новыми, открытыми для третьих стран. Правда, действительность свидетельствует скорее о постоянном росте числа новых РТС, а не о расширении или преобразовании действующих: по состоянию на середину 2010 г. из 283 работающих РТС только 12 составляли соглашения о присоединении к существующим РТС, в том числе 9 из них относились к расширению Евросоюза¹⁵. То есть путь к многосторонности, по-видимому, лежит не через укрупнение РТС, а через взаимодействие и сближение их режимов различных РТС, что труднодостижимо без активного подключения к этой деятельности ВТО.

РЕГИОНАЛИЗМ В ПОВЕСТКЕ ВТО: ОТ РЕГУЛИРОВАНИЯ К ПАРТНЕРСТВУ

Большинство экспертов отмечают, что при всех существенных достижениях ГАТТ/ВТО за более чем шесть десятилетий работы эта организация все-таки не смогла эффективно ответить на вызовы регионализма, оставаясь в основном пассивным наблюдателем¹⁶. Система надзора за

¹³ См. например: Baldwin R. Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade. CEPR. Discussion Paper № 5775. August 2006.

¹⁴ Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System. Ed. by R. Baldwin and P. Low / Graduate Institute of International and Development Studies. WTO. Geneva. February 2009. P. xii-xiii.

¹⁵ См.: WTO Regional Trade Agreements Database (<http://rtais.wto.org>).

¹⁶ Так, Чернышев С.В. в коллективной монографии “Основы торговой политики и правила ВТО” (М., 2005) на с. 373 делает вывод, что в настоящее время механизм регулирования интеграционных процессов ВТО “дает международному сообществу больше возможностей для изучения, чем для влияния на торговую политику интеграционных группировок”.

РТС в лице специально созданного в 1996 г. Комитета по региональным торговым соглашениям длительное время функционировала недостаточно результативно. Пока не удастся выйти на выработку системных правил в отношении РТС, в том числе достичь консенсуса в отношении формата и содержания докладов (экспертиз), подготавливаемых Комитетом по конкретным РТС¹⁷. Главное же, нет четкого понимания, что именно ВТО должна сделать, чтобы РТС стали более “дружественными” для многосторонней торговой системы.

Критические высказывания, касающиеся слабой роли ВТО в упорядочении региональной экономической интеграции, содержатся в ряде исследований последних лет, проведенных под эгидой самой же ВТО¹⁸, хотя, конечно, это не следует воспринимать как отсутствие в ее документах необходимых правовых норм в отношении РТС. Такие нормы в развернутом виде содержатся в текстах ГАТТ и соглашений ВТО, но сегодня требуется их адаптировать, развить и конкретизировать применительно к новым реалиям, приспособить к потребностям дальнейшей либерализации мирохозяйственных связей.

Перечень положений ГАТТ/ВТО, имеющих непосредственное отношение к содержанию и деятельности РТС, включает XXIV статью ГАТТ “Территориальное применение – приграничная торговля – таможенные союзы и зоны свободной торговли”, принятое в итоге Токийского раунда решение “Дифференцированный и более благоприятный режим, взаимность и более полное участие развивающихся стран”, документы Уругвайского раунда – Договоренность о толковании статьи XXIV ГАТТ, Соглашение по правилам происхождения (в том числе Приложение 2, озаглавленное “Совместная декларация по вопросу о преференциальных правилах происхождения”), Генеральное соглашение по торговле услугами (ст. V – “Экономическая интеграция” и V-бис – “Соглашение об интеграции рынков рабочей силы”).

В принципиальном плане следует выделить две группы требований ВТО к РТС. Первая направлена на то, чтобы заключались полноценные РТС, в рамках которых либерализуется определяющая часть взаимного торгово-экономического сотрудничества (в практике ВТО для этих

целей используется критерий не менее 80% товарооборота; когда речь идет о торговле услугами, предполагаются либерализация условий доступа в ключевых секторах и охват всех четырех способов поставки услуг, регулируемых ГАТС). Тем самым поощряется реальная интеграция (а не политически или иным неэкономическим образом мотивированные соглашения), способствующая расширению и улучшению условий экономического сотрудничества сторон без получения ими неоправданных преимуществ в отношениях с прочими партнерами.

Вторая группа требований исходит из необходимости не допускать неблагоприятного воздействия РТС на торговлю других стран и многостороннюю торговую систему в целом. В связи с этим странам – участницам РТС рекомендуется больше внимания уделять мерам содействия торговле, упрощению соответствующих формальностей и процедур. Особо отмечается важность неухудшения режима доступа третьих стран на рынки стран – участниц РТС после начала их действия; на случай, если ухудшение имеет место, предусмотрен механизм торгово-политической компенсации третьим странам, пострадавшим в результате создания ЗСТ или ТС. По смыслу документов ВТО преференции в рамках РТС не могут распространяться на инструменты регулирования, имеющие объективную экономическую природу, например, на величину таможенных сборов или плату за транзит (которые можно рассчитать исходя из фактических затрат)¹⁹.

Важным шагом на пути установления более тесных рабочих контактов ВТО с РТС стало решение Генерального совета ВТО от 14 декабря 2006 г. о создании на временной основе (до достижения содержательных договоренностей по РТС в ходе Доха-раунда) нового механизма транспарентности для региональных торговых соглашений. По мнению известного исследователя проблематики РТС Р. Фиорентино, “новый механизм подчеркивает непредвзятый (*non-litigious*) подход к формированию универсальной и полной информационной базы, которая позволит членам ВТО получить лучшее представление о региональных торговых соглашениях”²⁰.

Данный механизм предусматривает раннее уведомление ВТО о готовящемся соглашении,

¹⁷ См.: Annual Report 2009. WTO. Geneva, 2009. P. 50.

¹⁸ См. например: Baldwin R. and Thornton Ph. Multilateralising Regionalism: Ideas for a WTO Action Plan on Regionalism. Centre for Economic Policy Research. 2008.

¹⁹ См. подробнее: Основы торговой политики и правила ВТО. Разд. 6. Гл. 15 и 16 (М., 2005).

²⁰ Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System. Ed. by R. Baldwin and P. Low / WTO. Geneva. February 2009. P. 4.

нотификацию (извещение ВТО о заключенном соглашении с приложением текста его до фактического применения преференциального режима), процедуры для усиления транспарентности (включая предоставление подробной информации по преференциальным ставкам тарифа и ставкам РНБ, правилам определения происхождения товаров, импортной статистике не позднее чем через 10 недель после нотификации в общем случае и не позднее чем через 20 недель, если в соглашении участвуют только развивающиеся страны).

В январе 2009 г. была запущена специализированная база данных ВТО по РТС, включающая подробную информацию о самих РТС и позволяющая их анализировать по различным параметрам (страны-участницы, даты нотификации и вступления в силу, виды РТС, основания для заключения, статус в процессе рассмотрения в ВТО, тип – региональные или межрегиональные соглашения, охват вопросов экономического сотрудничества и др.).

Следует признать, что ГАТТ и более поздние соглашения, договоренности и решения стран ВТО, вместе взятые, позволили создать базу международно-правового регулирования региональной экономической интеграции, особенно в области торговли товарами и услугами. Российский эксперт по проблемам торговой политики С.В. Чернышев справедливо отмечает, что “нормы ВТО являются при всех их недостатках единственной разработанной в международном экономическом праве основой для определения и регулирования процессов экономической интеграции”²¹. Однако это не исключает, а скорее предполагает необходимость дальнейшего совершенствования указанных норм. Посткризисная экономическая и геополитическая реальность в целом благоприятствует встречному движению регионализма и многосторонности. Для восстановления и обеспечения устойчивого хозяйственного роста всем нужны понятные и предсказуемые правила игры на глобальном экономическом пространстве.

В чем может состоять новая повестка ВТО в отношении РТС? Для этого прежде всего надо разобраться в технологии успеха РТС. В том числе ответить на вопросы, почему все большее их число включают обязательства по гармонизации внутреннего хозяйственного регулирования (кон-

курентной политики, технических норм и др. – так называемые *behind-the-border disciplines*); как взаимодействуют либерализационные меры в сферах торговли товарами и услугами, инвестиций, трудовой миграции; почему развивающиеся страны в своих РТС с развитыми странами приняли обязательства в тех областях, в которых в рамках многосторонних переговоров они занимают выжидательную или критическую позицию. Надо также уяснить, как и насколько серьезно влияют “клубки спагетти” из РТС на производителей и торговцев, как можно “навести мосты” между различными РТС. Главное же – требуется понять, что нужно сделать, чтобы взаимодействие между регионализмом и многосторонней торговой системой стало более конструктивным; что необходимо для этого предпринять на национальном, региональном и многостороннем уровнях; как транслировать практику лучших РТС на многосторонний уровень; как эффективнее использовать потенциал РТС для продвижения к цели глобальной либерализации торговли.

Поиску ответов на эти и другие вопросы посвящено опубликованное в июне 2009 г. совместное исследование Межамериканского банка развития и ВТО “Региональные правила и глобальная торговая система”, в котором анализируются соотношение и взаимодействие региональных и многосторонних торговых правил²². В предисловии отмечается, что главная задача состоит в выявлении тех норм и правил РТС, а также их отдельных элементов, которые дополняют многосторонние нормы и совместимы с ними, и тех, которые им противоречат.

Пока ощущается явный дефицит предложений относительно возможных конкретных шагов РТС и ВТО навстречу друг другу, при том, что такие шаги лучше предпринять до завершения Доха-раунда. Часть предложений касается гармонизации различных систем определения происхождения товаров. В 1997 г. для устранения искусственных барьеров во взаимной торговле европейских стран, возникающих по причине нестыковки систем определения происхождения товаров, была введена Паневропейская кумулятивная система, позволяющая складывать стоимости, добавленные в странах-участницах (с 1999 г. включает Турцию). Упорядочение правил, применяемых в рамках множатых региональных двусторонних соглашений о свободной торговле, является одной из задач заключенного в ноябре 2005 г.

²¹ Чернышев С.В. “Многосторонняя система регулирования и проблемы регионального сотрудничества” / Основы торговой политики и правила ВТО. М., 2005. С. 374.

²² См.: Regional Rules in the Global Trading System. Ed. by A. Estevadeordal, K. Suominen, R. Teh / Inter-American Development Bank. WTO. June 2009.

Азиатско-Тихоокеанского торгового соглашения. В данном случае ВТО могла бы способствовать гармонизации правовых и торгово-политических аспектов двусторонних торговых соглашений, что, в свою очередь, потребует от последних большей открытости и прозрачности.

Эксперты отмечают как позитивный момент некоторых РТС в части регулирования торговли услугами пункт о распространении РНБ на неучастников (*non-party MFN clause*), гарантирующий всем поставщикам услуг, пользующимся преференциями, одинаковые условия доступа в рамках различных РТС, заключенных данной страной с зарубежными партнерами. Некоторые эксперты считают, что было бы правильно отказаться от исходного предположения об иерархии между правовой базой ВТО и нормами РТС; другими словами, следует говорить не столько об иерархической соподчиненности, сколько о взаимном приспособлении, согласовании двух систем регулирования. Предлагается восемь принципов, на которых может строиться взаимодействие многосторонних и региональных норм, включая верховенство более поздних соглашений над более ранними, более частных над более общими, использование в процедурах урегулирования споров в рамках ВТО и РТС как правил ВТО, так и норм РТС.

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГИОНАЛИЗМА И ЗАДАЧИ РОССИИ

Попытаемся подытожить вышесказанное. Регионализм в его классическом, пространственно ограниченном, ориентирующемся на “жесткие” интеграционные форматы виде постепенно уходит в прошлое. Все страны научились ценить преимущества открытой торговли, обеспечивающей наиболее эффективное использование имеющихся ресурсов и преимуществ. Кроме того, мощным лоббистом открытой торговли выступает транснациональный бизнес, интересы которого все чаще концентрируются далеко за пределами собственного региона.

Регионализм перестает быть идеей вертикального интеграционного строительства и все более начинает напоминать систему горизонтальных обязательств ВТО и вместе с тем систему, пока фрагментированную в пространстве, но идущую существенно дальше соглашений ВТО. В этом качестве современный регионализм – это открытая, постоянно развивающаяся система, охватывающая растущее число стран и достаточно уверенно дрейфующая в направлении новой многосторон-

ней системы регулирования международных экономических отношений.

Поэтому мы говорим о современном регионализме как о глобализирующемся, что по сути означает кардинальное изменение архитектуры мирового хозяйства, выход глобализации на новый этап развития. Если раньше процессы регионализации и глобализации развивались в основном параллельно и зачастую конфликтуя между собой, то в настоящее время они все более выступают как единый процесс. Следствием является значительное ускорение темпов стимулирующей, либерально ориентированной регулятивной конвергенции в масштабах мирового хозяйства. Это создает качественно новые условия для устойчивого и эффективного функционирования глобальной экономики.

В данный момент нет однозначного ответа на вопрос, как конкретно будет осуществляться движение от регионализма к новой многосторонности. Возможно, это будет поэтапный, растянутый во времени процесс, в ходе которого произойдет структурирование торгово-политических отношений внутри торговых блоков и на более широких региональных экономических пространствах, будут гармонизированы нормы и правила торгового и хозяйственного регулирования, а уже затем в той или иной степени интегрированные мегапространства сольются в некую новую целостность. Для отдельных регионов, где имеются политические и экономические предпосылки консолидации экономического пространства, такой сценарий в его первой части вполне приемлем. Однако в глобальном масштабе более вероятным представляется дальнейшее разрастание сети РТС, причем число межрегиональных соглашений будет увеличиваться опережающими по сравнению с региональными РТС темпами.

Сегодня уже трудно сказать, что важнее для США – участие в НАФТА или РТС с третьими странами. Еще сложнее, если вообще возможно, представить существенную заинтересованность Сингапура, заключившего соглашения об экономической интеграции с США, Китаем, Японией, Республикой Корея, Индией, ЕАСТ и др. в углублении сотрудничества в рамках АСЕАН. То же относится к Чили, для которой полностью утрачен экономический смысл региональной интеграции, поскольку львиная часть ее внешнеэкономической деятельности осуществляется в рамках соглашений об экономической интеграции с нерегиональными партнерами. Реалии глобальной экономики плохо вписываются в идеологию традиционного регионализма.

Дальнейшее стихийное разрастание и уплотнение сети РТС на определенном этапе вызовет у стран-участниц острую потребность в выработке общих правил игры, необходимых для транснационального бизнеса. Последний не разделяет РТС на “свои” и “чужие”, а ищет места наиболее выгодного приложения капитала. Но такой путь развития является трудноуправляемым, непредсказуемым по срокам и может вызвать эскалацию торговых споров.

Существует и другой способ перехода к более совершенной системе регулирования международных экономических отношений – активное включение ВТО совместно с РТС в процесс достраивания многосторонней торговой системы, выработки принципов и подходов, обеспечивающих перевод сотен двусторонних преференциальных режимов в универсальные многосторонние форматы. Это более эффективный путь, но он потребует мобилизации политической воли огромного числа стран и колоссальных усилий в сфере коммерческой дипломатии. В рассматриваемом контексте безусловно позитивным фактором, способствующим движению к новой многосторонности, стало бы присоединение к ВТО России, Белоруссии и Казахстана, таможенный союз которых, что бы ни говорили, является сегодня ярким примером традиционного регионализма.

Формирующиеся новые тенденции в сфере региональной экономической интеграции и меняющаяся торгово-политическая конфигурация мирового хозяйства не могут не оказывать влияния на интеграционные процессы в СНГ. Не углубляясь в конкретное содержание последних интеграционных инициатив, необходимо остановиться по крайней мере на двух очень важных следствиях вышесказанного для России и ее партнеров.

Первое следствие, или лучше урок, заключается в том, что с проектом “жесткой” региональной интеграции, предусматривающим наднациональные форматы регулирования, мы очень сильно запоздали, и диктуемая глобализацией экономическая целесообразность открытой торговли может стать значимым центробежным фактором. Поэтому главная задача – как можно быстрее завершить институциональный этап формирования таможенного союза и единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана и начать позиционирование объединения как

полноправного субъекта мировой торговой политики, заинтересованного в расширении и углублении сотрудничества с третьими странами и их группировками, в том числе в формате РТС. Из этого же вытекает крайне осторожное, сдержанное отношение к возможности расширения состава Таможенного союза.

Второе следствие состоит в том, что единственно возможным в масштабах всего Содружества интеграционным форматом может быть проект “мягкой” интеграции, предполагающий создание многосторонней зоны свободной торговли (МЗСТ) с элементами, содержащимися в современных соглашениях об экономической интеграции. Причем и с этим проектом нужно спешить, поскольку уже в среднесрочной перспективе неизбежным является вовлечение стран СНГ в переговоры о заключении РТС с нерегиональными странами (как известно, 18 февраля 2008 г. Украина начала переговоры о создании ЗСТ с ЕС, 21 апреля 2009 г. – с ЕАСТ, ведутся переговоры с Сингапуром, идет подготовка к началу переговоров о ЗСТ с Турцией, Канадой, Мексикой и Сирией). Для стран – участниц Таможенного союза было бы целесообразно уже на стадии обсуждения договора о многосторонней зоне свободной торговли СНГ выступить от лица ТС, что позволило бы лучше структурировать всю систему обязательств по МЗСТ и закрепить международную правосубъектность Таможенного союза.

После присоединения к ВТО Россия и ее партнеры по Таможенному союзу могли бы активно включиться в обсуждение вопросов взаимодействия ВТО и РТС, в поиск путей обеспечения совместимости глобализма и регионализма. Проект создания МЗСТ, открытой для участия третьих стран, можно рассматривать как один из рабочих вариантов движения к новой многосторонности, по крайней мере в евразийском регионе. Идея формирования партнерских отношений ВТО и РТС ради устойчивого развития глобальной экономики могла бы стать одним из центральных пунктов повестки российского председательства в АТЭС в 2012 г.

Ключевые слова: глобализация, региональная экономическая интеграция, региональные торговые соглашения, многосторонняя торговая система, ВТО/ГАТТ, АТЭС, СНГ, Россия, Таможенный союз.

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ: *QUALIS ES ET QUO VADIS?*

© 2011 г. В. Паньков

В современном обществоведении глобализация стала одним из наиболее распространенных сюжетов, что отражает реальную ситуацию в мире. Она утвердилась как магистральная тенденция эволюции мировой экономики, глубоко, хотя и в разной степени, затронув многие другие сферы международных отношений и жизнедеятельности всего мирового сообщества. В этой обстановке возникла своего рода «идеология глобализации как совокупность взаимосвязанных постулатов, призванных обосновать одновременно благо и неизбежность тенденций, “работающих” на объединение мира под руководством его цивилизованного центра»¹.

Однако до сих пор в глобализационной проблематике отсутствует некий общий знаменатель, хотя по ряду аспектов сложились более или менее общепринятые позиции. Что касается ее мирохозяйственного среза, то даже ключевые вопросы (содержание и сущность категории “глобализация экономики”, ее проявления и перспективы, позитивные и негативные последствия, воздействие на экономику России и других стран) трактуются далеко не однозначно.

СУЩНОСТЬ И ХРОНОЛОГИЯ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Первопроходцем в исследовании проблем глобализации экономики и творцом самого термина “глобализация” считают американского ученого Т. Левитта, выпустившего в 1983 г. книгу “Глобализация рынков”². С тех пор в научной и публицистической литературе, посвященной проблемам мирового хозяйства, термин “глобализация” подвергся массовому, хаотичному и нередко уродливому “тиражированию”. Часто понятие “глобальный” употребляется по меркам житейского ума и отождествляется с понятиями “общий”, “государственный”, “народнохозяйственный” и т.п.

Т. Левитт, как видно из названия его книги, толковал глобализацию как объединение, интеграцию рынков отдельных продуктов, изготавливаемых доминирующими в мире ТНК. Главным выводом его работы было, пожалуй, предсказание скорого конца тех ТНК, что нацелены лишь на дифференцированные, специфические рынки товаров и услуг в тех или иных странах. Можно согласиться с автором, признавшим будущее за глобально ориентированными ТНК, но его рыночно-сбытовая интерпретация глобализации экономики, причем применительно только к уровню фирм, представляется чрезмерно узкой и не дающей адекватного толкования самой этой категории.

Позднее появились многочисленные работы, более широко трактующие глобализацию экономики. Правда, обычно дело ограничивается общей констатацией очевидного. Этим отличаются и публикации авторитетных международных организаций, где содержатся две “классические”, получившие хождение по всему миру дефиниции. Так, в докладе Генерального секретаря Кофи Аннана на юбилейной пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1995 г.) глобализация определяется как “все более сложный комплекс трансграничных взаимодействий между физическими лицами, предприятиями, институтами и рынками”³, а в материалах МВФ – как “растущая экономическая взаимозависимость стран всего мира в результате возрастающего объема и разнообразия международных сделок с товарами, услугами и мировых потоков капитала, а также благодаря все более широкой диффузии технологий”⁴.

Согласно трактовке американского профессора М. Интриллигейтора, глобализация – это “значительное расширение мировой торговли и всех видов обмена в международной экономике при явно выраженной тенденции к все большей открыто-

ПАНЬКОВ Владимир Степанович, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой ГУ-ВШЭ (vpankov@hse.ru).

¹ См.: Мировая политика в условиях кризиса. Под. ред. С.В. Кортунова. М., 2010. С. 72.

² См.: *Levitt Th. The Globalization of Markets.* N.Y., 1983.

³ Аннан К. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке / Социально-экономические концепции стран мира на рубеже тысячелетий (власть, экономика, социальная сфера). Под ред. М.А. Севрука. М., 2000. С. 10.

⁴ *World Economic Outlook.* May. 1997. P. 45.

сти, интегрированности и отсутствию границ”⁵. Его российский коллега В. Ломакин в последнем издании распространенного в российских вузах учебника под глобализацией (мировизацией) национальных хозяйств понимает “...создание и развитие международных, мировых производительных сил, факторов производства, когда средства производства используются в международном пространстве”. Мировизация, согласно трактовке В. Ломакина, проявляется “в создании отдельными компаниями хозяйственных объектов в других государствах и развитии наднациональных форм производственных связей между различными национальными хозяйствами. В этом случае взаимодействие в мировой хозяйственной системе становится постоянным, устойчивым и многосторонним”⁶.

Формально против подобных определений трудно возражать, однако они не раскрывают сущность того, что определяют. По своему научному уровню они близки, например, к утверждению типа: “Вода суть прозрачная жидкость, которая при температуре ниже нуля градусов обнаруживает явно выраженную тенденцию к превращению в лед”. Из приведенных дефиниций трудно понять, чем отмеченные в них проявления глобализации экономики отличаются от аналогичных феноменов и процессов, имевших место в мировом хозяйстве на доглобализационных этапах интернационализации хозяйственной жизни. Как известно, уже с последней четверти XIX в. во всех ведущих странах зрелые формы обрел процесс индустриализации, придавший производству и сбыту продукции всемирный (глобальный) характер.

Иными словами, все эти дефиниции вполне применимы, причем без существенных оговорок, и к доглобализационным этапам (и особенно к началу и 50–80-м годам XX в.), поскольку их авторы не ставят вопрос *о сроках перехода мирового хозяйства к стадии глобализации*. Адекватный и четкий ответ на него как раз и позволяет показать качественное отличие этапа глобализации от предшествующих ему этапов развития мирового хозяйства. Каково же это отличие?⁷

Термин “глобализация” лексически (семантически) означает *придание чему-либо всемирного (глобального) характера*. Говоря же о глобали-

зации экономики (экономической глобализации), мы говорим о придании такого характера процессу интернационализации хозяйственной жизни на определенной стадии его развития. В свою очередь, интернационализация хозяйственной жизни – это, как известно, распространение экономической деятельности за рамки национальных хозяйств путем развития между ними все более устойчивых и многогранных международных (мирохозяйственных) отношений в различных формах. Выделяют первичные, базисные (или базовые) и вторичные, производные формы МЭО. К первичным относятся:

- международная торговля результатами производства – товарами, услугами и продуктами интеллектуальной собственности. Исторически трансграничная торговля товарами, зародившись не позднее V тысячелетия до н.э., послужила исходной формой МЭО;

- трансграничная миграция факторов производства – капитала и рабочей силы. Торговля капиталом появилась позже традиционной товарной торговли, но в последние десятилетия приобретает все более заметную роль в системе МЭО;

- международные валютно-расчетные отношения, посредством которых осуществляется монетарное обслуживание всех прочих форм МЭО (с 1976 г. через механизм мировой Ямайской валютной системы)⁸.

Среди вторичных форм МЭО можно выделить:

- международную производственную (научно-производственную) кооперацию;

- международное научно-техническое сотрудничество;

- международные валютно-финансовые отношения;

- международную экономическую интеграцию.

Как представляется, глобализация (мировой) экономики – это активно развернувшийся в 90-е годы XX в. и продолжающийся в новом тысячелетии *процесс придания интернационализации хозяйственной жизни всемирного характера и одновременно уже сложившийся феномен – результат этого процесса*.

⁸ Термины “международные валютно-расчетные отношения”, “международные валютно-кредитные отношения” и “международные валютно-финансовые отношения” часто употребляются как синонимы, что представляется неточным. Кредит и различные финансовые услуги (лизинг, страхование и др.) суть формы движения капитала, поэтому они, строго говоря, относятся к международной миграции капитала в форме прочих инвестиций.

⁵ *Интриллигейтор М.* Глобализация мировой экономики: выгоды и издержки // Мир перемен. 2004. № 1. С. 129.

⁶ *Ломакин В.К.* Мировая экономика. М., 2007. С. 123.

⁷ См. подробнее: *Паньков В.С.* Глобализация экономики: сущность, проявления, вызовы и возможности для России. Ярославль, 2009.

В ходе глобализации не формируется, как полагают некоторые исследователи, а уже сложился (пусть и в незавершенном виде) всемирный рынок результатов и факторов производства: товаров и услуг, капиталов, рабочей силы и знаний. Вместе с тем степень глобализации отдельных форм МЭО, секторов мирового хозяйства, международных рынков, а тем паче их сегментов, далеко не одинакова. Наиболее высока она в валютно-финансовой сфере (именно это способствовало зарождению и распространению рецессии 2008–2009 гг.), а также на товарном рынке и рынке капиталов. Значительно меньше глобализован рынок услуг. Во многом это обусловлено тем, что отдельные их виды (бытовые, коммунальные, в значительной мере – транспортные, образовательные и др.) по самой природе создаваемой здесь потребительной стоимости не могут быть вовлечены в международный оборот, а тем более в процесс глобализации.

Стадия глобализации пока не достигнута в электронной торговле (до сих пор она ведется главным образом на крупных региональных рынках)⁹, на энергетическом рынке¹⁰, рынке государственных заказов, в области трудовой миграции (глобальный рынок почти сложился только по высококвалифицированному труду в гражданских отраслях, особенно в НИОКР). Вследствие неравномерного охвата глобализацией различных сегментов мирового хозяйства, сохраняется широкий простор для ее дальнейшего развития не только вглубь, но и вширь. Это обстоятельство недооценивается или даже игнорируется сторонниками “глобалистики” как некоей самостоятельной науки, отличной от теории мировой экономики. Для обоснования своих претензий на роль основоположников новой “науки” они абсолютизируют глобализацию и подгоняют под эту рубрику любое мирохозяйственное явление. В действительности же

⁹ Это и неудивительно, ибо электронная торговля находится в детском возрасте: первые торговые сделки через Интернет были проведены только в 1996 г.

¹⁰ Степень интернационализации (глобализации) рынков энергоносителей неодинакова. Так, мировые рынки нефти и угля глобализованы полностью. В то же время рынок электроэнергии, учитывая технологию ее производства и транспортировки, поддается интернационализации в лучшем случае на региональном (континентальном) уровне. Пока же единый рынок электроэнергии не сформировался даже в ЕС. Что касается рынка природного газа, то он складывается из нескольких региональных (континентальных) сегментов: Россия–ЕС, Канада–США и т.д. По-настоящему глобальный рынок газа возникнет лишь в результате кратного увеличения объемов производства и продаж сжиженного газа на международных биржах, организованных по модели нефтяных. Это произойдет, вероятно, во второй половине следующего десятилетия.

такая наука не сформировалась, да и объективно не могла сложиться¹¹.

Для раскрытия сущности глобализации экономики принципиально важен вопрос о том, когда интернационализация перешла в свою качественно новую, глобализационную стадию. Как отмечалось, исследователи на Западе заговорили о ней еще в начале 80-х годов XX в. в связи с экспансией ТНК, ставших ключевыми субъектами мировой системы капиталистического хозяйства. Применительно к этому периоду можно вести речь о “капиталистической глобализации”, что, по существу, и имели в виду Т. Левитт и другие западные теоретики глобализации.

Вместе с тем мировая система социалистического хозяйства, в тот период неотъемлемая и весомая часть всемирной экономики, оставалась в стороне от транснационализации и других проявлений “глобализации по-капиталистически”. Исключением можно считать лишь СФРЮ и КНР, вставших на путь построения рыночной экономики и занимавших промежуточное положение между обеими системами. В прочих же социалистических странах ТНК не занимали не только доминирующих, но и вообще сколько-нибудь серьезных позиций.

Между обеими мировыми системами существовали поверхностные экономические связи, главным образом в форме традиционной товарной торговли (в том числе примитивнейшего бартера и компенсационных сделок типа “газ–трубы” между СССР и странами Западной Европы). А в рамках самой мировой соцсистемы с приущим ей планово-хозяйственным автаркизмом “братских” государств не наблюдалось никакого намека на “глобализацию по-социалистически”.

Таким образом, применительно к *периоду до начала 1990-х годов* правомерно говорить лишь о формировании *предпосылок глобализации*. По-настоящему глобальный (всемирный) характер процессы интернационализации приобрели только в результате распада СССР и краха “реального социализма”, когда все бывшие соцстраны за редким исключением, только подтверждающим общее правило (Северная Корея и Куба), стали развиваться по более или менее сходной социально-экономической модели рыночной экономики. Влияние ТНК в мировой экономике после этого действительно стало глобальным.

В этой связи вряд ли можно согласиться с утверждением британского ученого Р. Каплински

¹¹ См.: подробнее: Паньков В.С. Цит. соч. С. 14–19, 356–358.

о том, что “глобализация не новое явление; она существовала и развивалась на протяжении всего последнего столетия”¹². В действительности же о глобализации (или по меньшей мере о каком-то ее подобии) в XX в. правомерно говорить лишь применительно к первому (вплоть до начала Первой мировой войны) и последнему его десятилетиям. Но это будут далеко не тождественные по содержанию процессы, не сопоставимые по степени зрелости и опирающиеся на принципиально различные материально-технические основы.

В прочие же десятилетия прошлого века в мире преобладали порожденные Октябрьской революцией и итогами двух мировых войн тенденции, противодействовавшие глобализации или по крайней мере сдерживавшие ее развитие. Кроме того, на протяжении большей части XX столетия действовали и некоторые другие факторы, препятствовавшие глобализации, например, деление мира на колониальные империи, отгороженные друг от друга для поддержания гегемонии соответствующих метрополий.

Высказанные замечания можно адресовать не только Р. Каплински, но и еще в большей степени – австрийскому экономисту Р. Миттерленеру, полагающему, что глобализация имеет за собой многовековую историю и началась с великими географическими открытиями в XV и XVI веках”¹³.

Глобализация как стадия интернационализации хозяйственной жизни определяется совокупностью ее существенных черт (признаков, параметров), фиксирующих основные тенденции эволюции данного феномена. Назовем эти черты.

1. Переход глобальной экономической системы к развитию на основе единых (хотя и по-разному реализуемых в отдельных странах и их группах) принципов рыночного хозяйства в результате краха “реального социализма” и преодоления раскола мира на две антагонистические общественно-экономические системы. К такой глобальной рыночной экономике вполне правомерно применять и термин “глобальный капитализм”¹⁴, поскольку в ней доминирует частная собственность на основные факторы и результаты производства, а регулирование хозяйственной жизни осуществляется

преимущественно через рынок, движимый мотивами конкуренции и извлечения прибыли.

При этом модели рыночной экономики могут различаться¹⁵. Если применительно к хозяйственному строю развитых стран мы говорим о государственно-регулируемом, социально ориентированном капитализме, представленном различными моделями (американской, западноевропейской континентальной, японской) и их гибридами, то по отношению к развивающимся странам и странам с переходной экономикой может быть использовано определение “манчестерский” (дикий) капитализм. Разнообразие этого “модельного ряда” не нарушает его глобальной общности, поскольку он опирается на общие “несущие опоры”.

2. Гомогенизация экономического пространства в результате преодоления раскола мира на две системы и обусловленного им перехода к всемирной рыночной (капиталистической) модели развития. До этого, после краха колониализма в 1960-е годы, этот процесс протекал главным образом в рамках “глобализации по-капиталистически”. В этой связи можно согласиться с Н. Никулиным, полагающим, что «экономическая глобализация в отличие от интернационализации означает формирование единых “правил игры” для каждого национального капитала, которые устанавливаются международными экономическими структурами, формирующимися капиталами экономически более развитых государств»¹⁶.

Усилению однородности всемирного экономического пространства во многом способствует ускорившаяся на рубеже двух веков международная гармонизация стандартов (технологических, экологических, статистических, бухгалтерских, финансовых и др.). Но говорить о создании единых “правил игры” безусловно пока рано, тем более, что в нынешнем десятилетии этот процесс замедлился по сравнению с концом XX в., о чем наглядно свидетельствует провал Дохийского раунда переговоров в рамках ГАТТ, вызвавший глубокий кризис этой организации.

3. Детерминирующая роль ТНК в мировой экономике. Реализуя свои мирохозяйственные стратегии, они обеспечивают глобальное “сцепление” ее важнейших звеньев, задают тон в экономическом и научно-техническом развитии, господствуют на важнейших товарных рынках, а также на рынках услуг, капиталов, знаний и высоко-

¹² Каплински Р. Распространение положительного влияния глобализации. Какие выводы можно сделать на основании анализа цепочки накопления стоимости? Пер. с англ. М., 2002. С. 7.

¹³ См.: Mitterlehner R. Globalisierung // Wirtschaftspolitische Blätter. 2008. № 3. S. 467.

¹⁴ См.: Commodity Chains and Global Capitalism. Ed. by G. Gereffi, M. Korzeniewicz. Westport, Conn., 1994.

¹⁵ См. подробно: Национальная экономика в условиях глобализации. Под. ред. И.П. Фаминского. М., 2007.

¹⁶ Никулин Н.Н. Россия и СНГ в глобальной экономике. М., 2005. С. 94.

коквалифицированной рабочей силы. По данным ЮНКТАД, в 2008 г. в мире действовало 82 тыс. ТНК, располагавших 810 тыс. зарубежных филиалов¹⁷. Среди них действительно ведущую роль в мировой экономике и процессе глобализации играют не более 2–3 тыс. первоклассных *Multis*¹⁸, в том числе примерно 500 ТНК высшего эшелона и 100–150 крупнейших транснациональных банков (ТНБ) и финансовых корпораций.

Лидирующие ТНК, особенно те, которые занимают господствующие позиции в высокотехнологичных, устремленных в будущее отраслях (электронная, авиакосмическая, передовые сектора машиностроения, производство новых материалов и др.), определяют лицо современной глобальной экономики и служат “визитной карточкой” для стран происхождения. На 500 ведущих ТНК сегодня приходится свыше 1/3 экспорта обрабатывающей промышленности, 3/4 мировой торговли сырьевыми товарами, 4/5 торговли новыми технологиями. Последнее вполне закономерно, ибо доля ТНК, охваченных статистикой ЮНКТАД, в глобальных расходах на НИОКР достигает не менее половины, а в мировых коммерческих расходах на эти же цели – как минимум двух третей. В целом 500 ТНК контролируют 70% мировой торговли, 400 – половину всех прямых иностранных капиталовложений.

4. Формирование на основе транснационализации капитала глобальных производственно-сбытовых цепей (включая кластеры) создания и реализации добавленной стоимости, образующих каркас всемирного хозяйства. Разграничительные линии здесь проходят не по национально-государственным границам, а между ТНК или образуемыми ими международными стратегическими альянсами (МСА). Именно ТНК и МСА формируют глобальные (трансграничные и межстрановые) цепи, что, однако, не ведет к растворению в них национальных хозяйств, как правило, сохраняющих свою целостность, хотя и в модифицированном виде.

5. Приоритет мирохозяйственных отношений по сравнению с внутриэкономическими. На доглобализационных этапах интернационализации внутриэкономические отношения выступали как

первичные, а мирохозяйственные, или международные экономические отношения (МЭО) – как вторичные, производные. В условиях глобализации они поменялись местами. В результате, как правильно отмечает Ю. Шишков, “национальные (страновые) социумы оказываются составными элементами единого всемирного хозяйственного организма, а их судьбы в возрастающей мере определяются ходом развития этого организма как целого”¹⁹. Трудно найти более убедительное доказательство этому, чем воздействие нынешней мировой рецессии на российскую экономику, которая с 2000 г. демонстрировала устойчивый рост ВВП, но осенью 2008 г. под воздействием экзогенных факторов и обстоятельств, отражающих сущность глобализации, быстро “свалилась” в кризис (более глубокий, чем почти во всех странах ОЭСР).

6. Развертывание глобальной информационно-технологической (информационно-телекоммуникационной) революции – переворот в средствах телекоммуникаций на базе микроэлектроники, кибернетики, спутниковых и цифровых систем связи, появление Интернета (по своему историческому значению оно, как справедливо отмечают многие авторы, сопоставимо с изобретением книгопечатания). Глобальное распространение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) принципиально нового поколения дает возможность совершать торговые, валютные и другие виды сделок в любой момент и в любой точке Земного шара. Можно сказать, что мировые деньги приняли электронную форму движения.

Информационно-телекоммуникационная революция усилила гомогенизацию всемирного хозяйственного пространства, позволила обеспечить новый, качественно более высокий (глобальный) уровень “сцепления” национальных хозяйств и отдельных хозяйствующих субъектов, придав процессу воспроизводства действительно всемирный характер. Важно подчеркнуть, что это стало возможным только после преодоления раскола мира на две системы и в условиях перехода к экономике знаний.

7. Утверждение глобальной регулирующей роли международных экономических и финансовых организаций (ВТО, МВФ, МБРР и др.), которые в условиях существования двух враждующих общественно-экономических систем не могли (главным образом по причинам политико-идеологического характера) вовлекать в свою орбиту СССР и его

¹⁷ См.: UNCTAD. World Investment Report 2008. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. N.Y. and Geneva, 2009. P. 17.

¹⁸ Обычно именно такое число ТНК эксперты причисляют к элите транснационального бизнеса. Так, эксперты известной в области стратегического консалтинга фирмы *Booz & Co* выделяют 2500 компаний мирового масштаба. См.: *Neue Zürcher Zeitung*. 27.05.2008.

¹⁹ Государство в эпоху глобализации / Материалы теоретического семинара ИМЭМО РАН. М., ИМЭМО, 2001. С. 27–28.

ближайших союзников. Правда, ВТО, сыгравшая в 90-е годы XX века весьма важную роль в переходе мирового хозяйства к стадии глобализации, в текущем десятилетии не оправдала надежд и не смогла обеспечить дальнейшую либерализацию международной торговли и на этой основе – ускорение глобализационных процессов.

8. Охват международной экономической интеграцией всех важнейших регионов мирового хозяйства (ЕС, НАФТА, МЕРКОСУР, АСЕАН, АТЭС, ЕврАзЭС, СНГ и др.) в целом благоприятствует дальнейшему разворачиванию процесса глобализации.

На первый взгляд интеграция, поскольку она носит региональный характер, противоречит глобализации, охватывающей весь мир. И действительно, льготы, предоставляемые в рамках региональных интеграционных группировок, часто служат инструментом в конкурентной борьбе с соперниками из третьих стран. Вместе с тем объединение ранее разрозненных стран в региональные интеграционные блоки способствует “сцеплению” (через взаимодействие этих группировок) всех основных участников мирохозяйственных отношений. В обобщенном виде соотношение между интеграцией и глобализацией как особыми феноменами удачно характеризует формулировка Ю. Шишкова: если глобализация – это новое качество интернационализации на стадии предельно возможного развития ее вширь, то интеграция – наивысшая ступень развития ее вглубь²⁰.

Из функционирующих в современном мире интеграционных блоков переходу к глобальной экономике и ее прогрессу до сих пор в наибольшей мере содействовал Евросоюз. Во всяком случае, вряд ли вызывает сомнение то обстоятельство, что гомогенизация экономического пространства ЕС с момента его возникновения в 1958 г. дала толчок гомогенизации всего мирового хозяйства, а значит, способствовала его глобализации. Более того, в период заката и краха мирового социализма ЕС, как экономически, так и политически, выступил одним из главных “творцов” глобализации, в том числе через расширение своего состава за счет бывших социалистических стран.

ПРОТИВОРЕЧИЯ И ПОСЛЕДСТВИЯ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Все исследователи справедливо указывают на то, что глобализация экономики – противоречивый феномен. Она повышает эффективность ми-

рового хозяйства, ускоряет научно-технический, экономический и социальный прогресс. Именно в эпоху глобализации были зафиксированы наиболее высокие на протяжении более чем полутора статистически наблюдаемых столетий (с середины XIX в.) темпы прироста мирового ВВП. И это несмотря на то, что последнее десятилетие XX в. отмечено “недополучением” глобального ВВП в связи с трансформационным кризисом в России и других странах с переходной экономикой.

Ускорение мирового экономического развития в прошлом и нынешнем десятилетиях во многом было обусловлено вовлечением в систему рыночного хозяйства более чем 1.5 млрд. граждан постсоциалистических государств, что привело в действие дополнительные факторы как экстенсивного, так и интенсивного роста. Большинство населения в этих государствах располагало скромным или даже скудным достатком, но имело неплохую, а во многих случаях высокую (выше среднемировой) общеобразовательную и профессиональную подготовку. В ходе постсоциалистического реформирования отложенный спрос на многие дефицитные в условиях “реального социализма” товары и услуги преобразовался в эффективный платежеспособный спрос, давший мощные импульсы экономическому росту, особенно в КНР и РФ. Позитивное влияние оказал и накопленный потенциал в сферах НИОКР, образования, здравоохранения, культуры и в других отраслях экономики (например, в энергетической и космической – в России).

Вместе с тем глобализация экономики ущемляет интересы стран, не входящих в известный клуб “золотого миллиарда”. Современная ее модель (обычно ее называют неолиберальной) характеризуется острыми конфликтами между различными агентами (участниками) мирохозяйственных и иных международных отношений. Не оправдала она и надежд, связанных с преодолением раскола мира на две противоположные общественные системы и превращением интернационализации в действительно глобальный феномен. Поэтому вполне закономерно, что многие авторы уделяют пристальное внимание анализу противоречий и негативных последствий глобализации²¹. Каковы же эти последствия?

Первое. Экономические сбои и финансовые кризисы быстро распространяются из одних

²⁰ См.: Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. М., 2001. С. 17.

²¹ См.: подробнее: Смитенко Б.М., Кузнецова Т.А. Противоречия глобализации мировой экономики. Современный антиглобализм и альтерглобализм. М., 2005. С. 38–80; Глобализация мирового хозяйства. Под ред. М.Н. Осьмовой, А.В. Бойченко. М., 2006. С. 6–24.

регионов мира в другие, а при определенном сочетании негативных факторов – приобретают глобальный характер. Особую роль здесь играет миграция краткосрочных спекулятивных капиталов, приводящая к отрыву динамики стоимости фиктивного капитала (акций, облигаций, различного рода производных финансовых инструментов) от динамики производства мирового валового продукта. К концу 2008 г. стоимость обращающихся на мировых финансовых рынках деривативов (516 трлн. долл.) примерно в 10 раз превысила величину мирового ВВП, что стало одним из ключевых факторов, обусловивших рецессию 2008–2009 гг.

Второе. Существенно ослаблены традиционные национальные системы государственного регулирования экономики и не созданы соответствующие международные, а тем более наднациональные компенсирующие механизмы, что повлекло за собой кризис управляемости мировой экономики.

Прообразом такого механизма стало создание ЕС и особенно Европейской валютной системы (ЕВС), но решения здесь принимаются без должной оперативности, лишь тогда, когда возникает угроза самому существованию блока. Так, Стабилизационный фонд Еврзоны со скромным бюджетом 60 млрд. евро на три года был создан лишь в июне 2010 г., хотя начавшаяся рецессия и преддефолтное состояние Греции, Испании и других стран ЕС требовали такого шага гораздо раньше.

Роль компенсирующего механизма оказалась явно не по силам и “большой восьмерке”, испытывающей острый кризис легитимности. Трудно сказать, окажется ли она по плечу “большой двадцатке” и если да, то когда именно. Правда, итоги состоявшегося в апреле 2009 г. Лондонского саммита *G-20* давали повод для позитивных ожиданий, поскольку стороны взяли на себя обязательство воздерживаться от введения новых протекционистских барьеров в международной торговле и других сферах МЭО, а также наметили некоторые совместные мероприятия антикризисного характера, что способствовало предотвращению развития мировой рецессии по худшему сценарию²². Вместе с тем в согласовании текущей антикризисной политики заметного прогресса до сих пор достигнуть не удалось.

На последних саммитах *G-8* и *G-20*, состоявшихся в Канаде в июне 2010 г., отчетливо обнару-

жилось несовпадение двух подходов: установки администрации США на продолжение дефицитного финансирования в целях стимулирования эффективного совокупного спроса и курса ряда государств ЕС и России на сокращение бюджетного дефицита уже в 2010–2011 гг.²³ На всех саммитах последнего времени неизменно сталкивались две основные стратегии – на частичную модификацию существующих механизмов регулирования и на их глубокую модернизацию с созданием новых инструментов и институтов, особенно в валютно-финансовой сфере.

Так или иначе, глобализация уже повлекла за собой такую трансформацию сложившейся ранее системы МЭО, которая сделала ее менее предсказуемой. Сегодня это существенно осложняет разработку надежных долгосрочных прогнозов развития мировой экономики, что наглядно проявилось в ходе нынешней всемирной рецессии.

Третье. Усиливается дифференциация мира на страны, выигравшие от глобализации и проигравшие от нее. В выигрыше до сих пор находились США и другие развитые страны. Со знаком плюс участвуют в глобализации и три страны БРИК – Китай, Индия и Бразилия, сумевшие на базе успешного проведения внутренних социально-экономических реформ поэтапно войти в процесс либерализации МЭО, постепенно повышая степень открытости своих экономик глобализационным процессам. Им удалось избежать участи пассивного объекта глобализации и стать активными ее участниками. К сожалению, четвертый член БРИК – Россия пока участвует в глобализации с “отрицательным салдо”, во многом вследствие неудач в первые годы реформ.

Четвертое. Обостряется глобальная проблема бедности и отсталости, которая сегодня имеет не только традиционный формат Север–Юг, но и новые формы проявления. О ее глубине наглядно свидетельствует, например, тот факт, что 2,6 млрд. человек из более чем 6 млрд. населения Земли сегодня, по данным Всемирного банка, живут менее чем на 2 долл. в день, то есть за порогом бедности²⁴. При этом разница в доходах населения на верхней и нижней ступени мировой социальной лестницы возросла за последние полтора десятилетия (а значит, именно в эпоху глобализации) практически на порядок – с 1 : 80 до 1 : 500²⁵. По оценке ООН (июль 2008 г.), 400 самых богатых

²³ См. подробнее: Российская газета. 28.06.2010; 29.06.2010.

²⁴ См.: Российская газета. 26.02.2009.

²⁵ См.: Караганов С. Труд и капитал // Российская газета. 06.02.2008.

²² См.: Хасбулатов Р. Мировой кризис: что делать? // Международная экономика. 2009. № 5.

людей в мире в настоящее время имеют больше ресурсов, чем миллиард бедняков.

Правда, вопрос о воздействии собственно глобализации экономики на распределение доходов между различными группами стран (“богатый Север–бедный Юг”) остается спорным. Эксперты Проекта развития ООН (ПРООН) и Конференции ООН по торговле и развитию – организаций, призванных отстаивать интересы развивающихся стран, – вновь и вновь утверждают, что в условиях глобализации экономики происходит дивергенция (усиление дифференциации) доходов населения между богатыми и бедными странами. При этом происходит общее увеличение численности и удельного веса беднейшей (живущей менее чем на 1 долл. в день) части населения Земли. Одновременно ряд видных как зарубежных, так и российских ученых (С. Бхалл, Х. Сала-и-Мартин, Ю. Шишков) доказывают обратное, говоря о конвергенции, то есть уменьшении дифференциации доходов между Севером и Югом и сокращении численности и удельного веса беднейшего населения²⁶.

Научный спор о мировом распределении доходов, видимо, разрешит время. Глобализация еще слишком молода, для того чтобы иметь длинные и надежные ряды статистических данных, позволяющие сделать твердое заключение о наличии той или иной тенденции. Уже через 5–10 лет такие данные могут пополнить арсенал науки. В любом случае нахождению истины помогла бы открытая дискуссия по методологии расчета соответствующих показателей.

Промежуточную позицию в заочной дискуссии занимает уже цитировавшийся ранее Р. Каплински. По его мнению, при сравнении стран по показателю среднего дохода на душу населения выявляется тенденция к выравниванию. Это – позитивный результат глобализации. В то же время, полагает он, усиливается неравенство в распределении индивидуальных доходов, которое, однако, не столько результат глобализации, сколько отражение роста неравенства внутри стран. И это наблюдается в регионах как с высоким, так и с низким уровнем доходов²⁷.

Впрочем, исследователи, как правило, сходятся в том, что глобализация усиливает расслоение внутри развивающихся, особенно беднейших,

стран. Так, в Бангладеш коэффициент Джини по подушевым доходам повысился с 0.32 в 1991 г. до 0.41 – в 2000-м, в Шри-Ланке – с 0.32 в 1990-м до 0.40 – в 2002-м. Тенденция к его повышению прослеживается также в Мексике и ряде других стран Латинской Америки²⁸.

Нет сомнения, что вовлечение России в процесс глобализации в той форме, в какой это происходило на старте рыночных реформ, способствовало обострению проблемы “дворцов и хижин”. Порождена же она была избранным командой Ельцина способом перехода от плановой экономики к рыночной, когда насаждение дикого (“манчестерского”) капитализма во внутриэкономической сфере сочеталось со стихийным втягиванием страны в глобализацию в интересах олигархического слоя “новых русских”. Неудивительно поэтому, что в настоящее время РФ оказалась “вице-чемпионом” мира (после США) по числу долларовых миллиардеров – 87 человек к началу 2008 г.

Пятое. В условиях глобализации неравномерность в распределении доходов дополняется еще большей неравномерностью в доступе к достижениям научно-технического прогресса. Конечно, его плоды, прямо или косвенно, используются всем человечеством, что следует считать позитивным результатом всемирной экспансии ТНК, транснационализации капитала. Но в первую очередь они служат интересам самих ТНК и стран “золотого миллиарда”. По некоторым оценкам, 15% населения, сосредоточенного в этих странах, создают почти все мировые технологические инновации. Примерно половина остальной части человечества способна использовать имеющиеся технологии, тогда как его треть вообще изолирована от них и не в состоянии ни создавать собственные инновации, ни использовать зарубежные. В таком незавидном положении прежде всего пребывают государства, относимые ООН к категории беднейших (их около 50). Большинство из них – страны Африки.

Шестое. Глобализация стала питательной средой для распространения трансграничной преступности. Известно, что наиболее успешно “глобализируются” сегодня нелегальные рынки оружия и наркотиков. Оборот наркоиндустрии уже достигает примерно 8% мировой торговли. Наркобизнес по самой своей природе тяготеет к “интернационализму” и глобализму, а либерализация торговли весьма способствовала реализации этих его существенных черт.

²⁶ См. подробно: Шишков Ю. Уровень бедности в современном мире: методологические споры // МЭ и МО. 2006. № 1. С. 3–14; *его же*. Глобальная дивергенция подушевых доходов: некоторые вопросы методологии // МЭ и МО. 2006. № 3. С. 3–12.

²⁷ См.: Каплински Р. Цит. соч. С. 9.

²⁸ См.: The World Bank. The World Development Report 2006. Wash., 2005. P. 299.

* * *

Таким образом, глобализация экономики с ее “солнечными” и “теневыми” сторонами довольно противоречива, хотя до сих пор ее роль в развитии мирового сообщества в целом можно было оценивать со знаком плюс. В длительной исторической перспективе глобализация экономики – будущее человечества. Вместе с тем нельзя закрывать глаза на резко обострившееся в период рецессии 2008–2009 гг. противоречие между глобализацией как объективным процессом с его преимущественно позитивными эффектами и реализуемой сегодня ее моделью (политикой глобализации). Более того, можно привести немало весомых аргументов в пользу утверждения о том, что на ее “ны-

нешнем витке глобализация исчерпала себя”²⁹. Нельзя исключить ни краткосрочного торможения глобализации, ни даже поворота, пусть и временного, к деглобализации. При неблагоприятных обстоятельствах он может охватить весь период до 2020 г.³⁰ ТНК – тот субъект мирохозяйственных отношений, который будет наиболее активно противодействовать такому развитию событий в мире и уже делает это.

Ключевые слова: глобализация, глобализация экономики, интернационализация мирового хозяйства, гомогенизация экономического пространства, транснационализация капитала, ТНК.

²⁹ См.: *Караганов С.* Давос перемен // Российская газета. 02.02.2009.

³⁰ См. подробнее: *Паньков В.С.* 2020 год – глобализация или деглобализация? // *Международная жизнь.* 2010. № 5.

ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

ПЛАН “64 ДЕЙСТВИЙ” КАК ИНСТРУМЕНТ СДЕРЖИВАНИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ

© 2011 г. А. Калядин

Восьмая обзорная конференция государств – участников Договора о нераспространении ядерного оружия была созвана 3 мая 2010 г. в соответствии с п. 3 ст. VIII ДНЯО, согласно которому рассмотрение действия этого Договора происходит раз в пять лет¹. Она проходила в Нью-Йорке 3–28 мая 2010 г., и в ней приняли участие в общей сложности 172 государства (Палестина – в качестве наблюдателя). Из участников – международных межправительственных организаций (ММПО) следует выделить Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). Кроме того, в Конференции приняли участие еще 13 межправительственных организаций и учреждений-наблюдателей, а также 121 неправительственная организация (НПО), в том числе ряд исследовательских институтов.

Конференция стала самым представительным, авторитетным и результативным международным форумом последних лет, специально посвященным ключевым вопросам ядерного нераспространения и разоружения. Несмотря на широкое разнообразие интересов, участникам удалось выдвинуть на первый план общие вызовы, сосредоточиться на реализации взаимной заинтересованности в их преодолении, на поисках общеприемлемых компромиссов и базы для взаимодействия в решении глобальных проблем ядерной безопасности. Состоялся полезный обзор антираспространенческих мер. Конференция завершилась принятием консенсусного субстантивного документа, который содержит рассчитанную на пятилетний период платформу действий государств – членов ДНЯО для обеспечения эффективного осуществления Договора. Принятая в формате плана, включающего 64 пункта “дей-

ствий”, она отразила реальный сдвиг в глобальной ситуации, сложившейся в области ядерной безопасности.

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ

События в ядерной области в первом десятилетии XXI в. подтвердили основополагающее значение ДНЯО в усилиях мирового сообщества по предотвращению появления новых обладателей ядерного оружия (ЯО) и сокращению запасов ЯО, накопленных государствами, обладающими таким оружием (ОЯОГ). ДНЯО позволил добиться успехов в плане ограничения распространения ядерного оружия. К 2010 г. количество его участников достигло 190 (188 было в 2005 г.) Подавляющее большинство стран мира добросовестно соблюдают нераспространенческие требования режима, созданного на основе ДНЯО.

Вместе с тем режим столкнулся с огромными проблемами. *Одна страна (Северная Корея) заявила о выходе из ДНЯО.* Произошло заметное изменение ситуации вокруг центральных вопросов нераспространения. Более рельефно проявились несовершенство ограничений, установленных в рамках ДНЯО, недостаточная действенность практиковавшихся гарантий его соблюдения, а также риски, которые существуют в ядерном распространении.

Дело в том, что все большее количество стран приближаются к обладанию научно-техническим и промышленным потенциалом, который в принципе может быть использован для создания ядерных взрывных устройств (ядерного оружия). Обладание же таким потенциалом само по себе не запрещено положениями ДНЯО. Это касается, прежде всего, производства и накопления высокообогащенного урана и чистого плутония оружейного качества (*урана-235 и плутония-239*), а также создания и эксплуатации установок по наработке таких потенциально опасных материалов.

КАЛЯДИН Александр Николаевич, доктор исторических наук, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, профессор Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка (alex-kl694@mail.ru).

¹ Предыдущая Седьмая обзорная конференция, состоявшаяся в 2005 г., не смогла принять согласованный на основе консенсуса документ об итогах рассмотрения осуществления ДНЯО и рекомендации в отношении следующего пятилетнего периода.

В этих случаях линия между военными и гражданскими ядерными технологиями является просто отражением намерений тех, кто их использует. В 60-е годы XX в., когда разрабатывался ДНЯО, такие технологии были доступны очень ограниченному количеству развитых стран. К началу второго десятилетия XXI в. более 20 государств освоили технологии обогащения урана или переработки плутония и способны в течение нескольких месяцев изготовить ядерное взрывное устройство (если сочтут это целесообразным с точки зрения безопасности). Более 60 стран рассматривали вопрос о строительстве АЭС. По прогнозу МАГАТЭ, от 10 до 25 новых стран введут в строй энергетические ядерные реакторы к 2030 г. и освоют “чувствительные”, с точки зрения ядерного распространения, технологии. Это означает увеличение нагрузки на режим ДНЯО, перспективу повышения рисков злоупотребления потенциально опасными ЯТ. Востребованы дальнейшие меры по сведению к минимуму негативного влияния этой тенденции на дееспособность режима нераспространения, необходимы усовершенствования. Проблема носит системный характер, и для ее общего решения требуются усилия всего мирового сообщества. Вопрос об эффективности мониторинга мирной “чувствительной” ядерной деятельности и раннем предупреждении ее переключения на военные цели вышел на первый план.

В условиях расширения ядерной энергетики на глобальном уровне увеличилась международная торговля “чувствительными” ядерными технологиями. В частности, мировое сообщество столкнулось с такими негативными явлениями, как незаконный оборот потенциально опасных ядерных материалов, технологий и оборудования, тайные транснациональные сети распространения. Это обстоятельство увеличило вероятность приобретения ракетно-ядерных технологий безответственными, непредсказуемыми и неустойчивыми режимами, а также попадания таких технологий в руки негосударственных субъектов, в том числе террористических групп и формирований.

В радикально изменившихся условиях возросло значение международных гарантий непереключения мирной ядерной деятельности на военные цели, проблемы повышения эффективности систем мониторинга, инструментов раннего обнаружения и реагирования на нарушения нераспространенческих обязательств. Особенно остро встал вопрос о противодействии угрозе, порождаемой средствами двойного назначения – прежде всего, технологиями обогащения и пере-

работки, имеющими отношение к производству расщепляющегося материала, пригодного для ядерного оружия.

В целях предотвращения перенаправления *ядерных материалов и оборудования* с мирного применения на ядерное оружие, ст. III ДНЯО требует, чтобы каждое государство, не обладающее ядерным оружием (ГНЯО) – участник Договора, заключило соответствующее соглашение о гарантиях с МАГАТЭ. ДНЯО установил международно-правовую норму обязательности применения гарантий (контроля) МАГАТЭ ко “всему исходному или расщепляющемуся материалу во всей ядерной деятельности” в пределах территории такого государства под его юрисдикцией или осуществляемой под его контролем, где бы то ни было. По Договору о нераспространении, МАГАТЭ призвано обеспечивать своевременное обнаружение переключения расщепляющегося материала на незаъявленные цели. МАГАТЭ уполномочено делать заключения о соблюдении в отношении соглашений о всеобъемлющих гарантиях (СВГ), заключенных по ДНЯО. Соглашения, заключенные ГНОЯО с МАГАТЭ о всеобъемлющих гарантиях в связи с ДНЯО, предусматривают право и обязанность МАГАТЭ обеспечивать применение гарантий Агентства ко всему ядерному материалу, который был заявлен или должен был быть заявлен².

В 1997 г. в рамках МАГАТЭ был разработан Дополнительный протокол (ДП) к СВГ, который предоставил агентству дополнительные инструменты для проверки отсутствия *незаявленных* ядерных материалов и деятельности³.

В 2008 г. МАГАТЭ смогло сделать вывод в отношении 51 государства, имеющего вступившие в силу СВГ и ДП о том, что *весь* ядерный материал оставался в мирной ядерной деятельности. Однако в отношении остальных 33 таких государств

² По состоянию на 28 мая 2010 г., соглашения о всеобъемлющих гарантиях с МАГАТЭ действовали в 166 государствах.

³ ДП предусматривает неограниченный доступ инспекторов МАГАТЭ к ядерным установкам и возможность их оперативной проверки Агентством посредством проведения инспекций. Он позволил улучшить возможности МАГАТЭ в отношении проверки полноты заявлений государств о ядерной деятельности, в том числе информации, относящейся к изготовлению чувствительного оборудования, а также к экспорту и импорту специального оборудования и материалов. Вся эта информация полезна для проверки выполнения государствами их обязательств по гарантиям. По мнению экспертов, осуществление мер, предусмотренных в Типовом дополнительном протоколе, разработанном в рамках МАГАТЭ, эффективным образом обеспечивает повышение уровня уверенности в отсутствии *незаявленных* ядерных материалов и деятельности в государстве в целом.

Агентство сделало (ссылаясь на незавершенность необходимых оценок) лишь вывод о том, что только *заявленный* ядерный материал оставался в мирной ядерной деятельности. Подобный вывод был сделан также в отношении 70 государств, не обладающих ядерным оружием – участников ДНЯО, заключивших СВГ, но не имеющих вступивших в силу ДП⁴. К началу мая 2010 г. 20 государств – членов ДНЯО все еще не имели действующих соглашений с МАГАТЭ о всеобъемлющих гарантиях. И все же налицо прогресс: с 2005 г. 32 государства ввели в силу дополнительные протоколы к СВГ. В 2010 г. 98 государств имели действующие ДП. Однако ряд государств – участников ДНЯО, осуществляющих значительную ядерную деятельность или намеревающихся приобретать АЭС, предприятия ядерного топливного цикла, не заключили ДП (Аргентина, Бразилия, Египет, Ирак, Иран, Мьянма, Объединенные Арабские Эмираты).

В выступлении Генерального директора МАГАТЭ Юкия Аmano на Восьмой обзорной конференции 3 мая 2010 г.⁵ внимание мировой общественности было привлечено к фактам несоблюдения гарантийных соглашений Корейской Народно-Демократической Республикой, Исламской Республикой Иран и Сирийской Арабской Республикой. Причем в двух первых случаях нарушения носили столь серьезный характер, что ими был вынужден заниматься Совет Безопасности ООН, наложивший санкции на эти государства.

Например, с 2002 г. КНДР не разрешает МАГАТЭ проводить мониторинг своей ядерной деятельности. Проведя два ядерных взрыва (в 2006 и 2009 гг.) и заявив о своих претензиях на статус государства, обладающего ядерным оружием, власти Северной Кореи нарушили стержневое нераспространенческое обязательство⁶. С 2009 г. Пхеньян прекратил сотрудничество с МАГАТЭ по осуществлению мер проверки в рамках процесса шестисторонних переговоров⁷.

⁴ См.: Бюллетень МАГАТЭ. Сентябрь 2009. С. 7.

⁵ См.: <http://www.un.org/en/conf/npt/2010/statements/statements.shtml>

⁶ 10 января 2003 г. КНДР уведомила Совет Безопасности ООН о своем решении “отменить приостановку осуществления” своего выхода из ДНЯО от 1993 г. и заявила, что ее выход вступает в действие на следующий день.

⁷ В 2003 г. для урегулирования вопросов, связанных с выходом КНДР из ДНЯО, был создан особый переговорный механизм – шестисторонние переговоры с участием КНДР, Республики Кореи, Китая, России, США и Японии. В ходе переговоров Пхеньян пообещал (в 2005 г.) отказаться от атомного оружия и демонтировать под контролем МАГАТЭ свою соответствующую программу в обмен на нормали-

В случае с Ираном Агентство продолжало проверять непрерывное наличие заявленного ядерного материала, но было не в состоянии сделать вывод о том, что *весь* ядерный материал находился в мирной ядерной деятельности, поскольку Тегеран не пошел на необходимое сотрудничество с МАГАТЭ, не предпринял шагов по полному осуществлению Соглашения ИРИ с МАГАТЭ о всеобъемлющих гарантиях, не ратифицировал ДП и не выполнил требования соответствующих резолюций Совета управляющих МАГАТЭ и СБ ООН⁸. Власти ИРИ не дали СУ МАГАТЭ требуемых разъяснений в отношении полученной им информации о возможном *военном* аспекте ИЯП, не обеспечили требуемый уровень открытости своей ядерной деятельности и сотрудничества с МАГАТЭ. Руководство ИРИ препятствовало работе инспекторов МАГАТЭ, ограничивая доступ к своим ядерным объектам.

Несоблюдение Северной Кореей и Ираном нераспространенческих требований продемонстрировало серьезные вызовы для жизнеспособности режима ДНЯО. Фактором, дестабилизирующим режим ДНЯО, является проблема обеспечения его универсализации: вне Договора о нераспространении продолжают находиться Индия, Пакистан и Израиль.

зацию отношений с США, Южной Кореей и Японией и предоставление экономической помощи, но переговоры зашли в тупик. Руководство КНДР пыталось использовать переговоры для маскировки своего курса на ракетно-ядерное вооружение. В резолюции 1718, принятой 14 октября 2006, Совет Безопасности ООН потребовал от КНДР вернуться в ДНЯО и к гарантиям МАГАТЭ. В апреле 2009 г. КНДР вышла из шестисторонних переговоров. В резолюции 1874, принятой 12 июня 2009 г., Совет Безопасности ООН призвал власти КНДР вернуться в шестисторонние переговоры.

⁸ В ноябре 2003 г. Совет управляющих (СУ) МАГАТЭ уличил Иран в нарушении им своих гарантийных обязательств. В феврале 2006 г. МАГАТЭ проинформировало Совет Безопасности о требованиях СУ МАГАТЭ к Ирану осуществить ряд конкретных мер по восстановлению доверия к ядерной деятельности этой страны. СБ поддержал позицию СУ МАГАТЭ и призвал власти ИРИ приостановить ядерную деятельность, чувствительную в плане распространения (резолюция 1696 СБ ООН). Поскольку Иран не выполнил требования СУ МАГАТЭ и СБ ООН, Совет Безопасности принял единогласно 23 декабря 2006 г. резолюцию 1737, которая предусматривала введение санкционного режима в отношении иранской ядерной программы (ИЯП). В последующие годы санкционный режим был ужесточен посредством принятия новых резолюций – 1747 от 24 марта 2007 г., 1803 от 3 марта 2008 г. и 1929 от 9 июня 2010 г. Их назначение – побудить власти ИРИ учесть озабоченности мировой общественности в отношении возможного переключения ядерного материала с мирной ядерной деятельности.

КЛЮЧЕВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Заключительный документ Восьмой обзорной конференции⁹ содержит целый ряд существенных положений, направленных на укрепление гарантий отсутствия незаявленных ядерных материалов и видов деятельности, касающихся сдерживания, обнаружения и обращения вспять нелегитимной ядерной деятельности.

Подтверждено, что полное и эффективное осуществление ДНЯО и режима нераспространения во всех его аспектах имеет жизненно важное значение для укрепления международного мира и безопасности. Подтверждена также приверженность государств-участников своим нераспространенческим обязательствам, эффективному осуществлению поставленных в Договоре задач и его положений, необходимость предпринять все усилия для осуществления Договора и предотвращения распространения ядерного оружия.

Конференция напомнила о том, что взятые юридические нераспространенческие обязательства требуют неукоснительного соблюдения. Она признала, что нарушения этих договорных обязательств наносят ущерб ядерному разоружению, нераспространению и использованию ядерной энергии в мирных целях (§ 8). В Заключительном документе подчеркнута важность соблюдения обязательств в отношении нераспространения и рассмотрения всех вопросов, касающихся соблюдения, для сохранения целостности Договора и поддержания авторитета системы гарантий (“действие 26”).

В связи с задачей обеспечения соблюдения нераспространенческих обязательств большое внимание в документе уделено системе гарантий МАГАТЭ, путям дальнейшего укрепления проверки, проводимой МАГАТЭ в связи с ДНЯО. Конференция вновь подтвердила, что МАГАТЭ

является компетентным органом, ответственным за проверку выполнения государствами – участниками соглашений о гарантиях, заключенных в целях выполнения ими своих обязательств по п. 1 ст. III Договора, и обеспечение уверенности в том, что эти соглашения выполняются, а гарантии МАГАТЭ играют незаменимую роль в осуществлении ДНЯО и в обеспечении выполнения нераспространенческих обязательств (§ 10).

В период, предшествовавший Восьмой обзорной конференции, некоторые ГНЯО заняли настороженную позицию по вопросу применения Дополнительного протокола к своей ядерной деятельности, не желая (по разным соображениям) брать на себя новые обязательства по международному контролю.

Поэтому очень важно, что Восьмая обзорная конференция признала необходимость Дополнительного протокола для обеспечения требуемой уверенности в отношении непереключения заявленного ядерного материала с мирной ядерной деятельности и отсутствия незаявленных ядерных материалов или деятельности. Конференция отметила, что “осуществление мер, предусмотренных в Типовом дополнительном протоколе, эффективным образом обеспечивает повышение уровня уверенности в отсутствии незаявленных ядерных материалов и деятельности в государстве в целом” (§ 17).

В Заключительном документе получила отражение позиция многих государств, согласно которой ДП стал “неотъемлемой частью системы гарантий МАГАТЭ” и “важным инструментом укрепления доверия” (§ 17). В нем отмечено, что “в ситуации, когда государство-участник в соответствии с п. 1 ст. III Договора заключило соглашение о всеобъемлющих гарантиях, подкрепляемое дополнительным протоколом, меры, содержащиеся в этих двух документах, составляют усиленный стандарт проверки в отношении этого государства” (§ 18). Указано, что “осуществление дополнительных протоколов предоставляет в распоряжение МАГАТЭ действенные и эффективные инструменты, позволяющие получать дополнительную информацию об отсутствии незаявленных ядерных материалов и деятельности в государствах, не обладающих ядерным оружием” (§ 24). Конференция призвала все государства-участники, которые еще не сделали этого, “как можно скорее заключить и ввести в действие дополнительные протоколы, а до их вступления в силу применять их на временной основе” (§ 18).

⁹ Заключительный документ Конференции 2010 г. участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора. Нью-Йорк, 2010 (NPT/CONF.2010/50. V. I). Документ состоит из четырех частей, сведенных в три тома. Основная, субстантивная часть Заключительного документа (Т. I, Ч. I) включает в себя два раздела. В первом разделе, состоящем из 121 параграфа, приведены оценки участниками ДНЯО действия Договора. Раздел содержит обзор основных вопросов и озабоченностей, рассмотренных на Конференции. Наряду с консенсусными позициями в нем отражены точки зрения большинства государств-участников. Обзор подготовлен Председателем конференции и “отражает, как он понимает то, что выяснилось на обзорной конференции в отношении рассматривавшихся вопросов”. Во втором разделе изложен консенсусный план 64 действий, рекомендуемых Конференцией.

Следует подчеркнуть, что Конференция высказалась в поддержку дополнительных протоколов МАГАТЭ как *усиленного стандарта* международной системы контроля соблюдения нераспространенческих обязательств по ДНЯО (§ 18).

В выводах и рекомендациях в отношении последующих действий намечены следующие пути обеспечения универсального характера и укрепления системы гарантий МАГАТЭ, проверки, проводимой МАГАТЭ в соответствии с ДНЯО:

– введение в действие соглашений с МАГАТЭ о всеобъемлющих гарантиях (“действие 25”)¹⁰;

– обеспечение универсального принятия дополнительного протокола посредством заключения и введения в действие дополнительных протоколов, а до их вступления в силу – применение ДП на временной основе (“действие 28”); содействие и помощь государствам-участникам в заключении и вводе в действие СВГ и ДП; рассмотрение конкретных мер, способствующих приданию универсального характера соглашениям о всеобъемлющих гарантиях (“действие 29”);

– урегулирование в сотрудничестве с МАГАТЭ всех случаев несоблюдения обязательств в отношении гарантий (“действие 27”);

– аннулирование или внесение соответствующих изменений “как можно скорее” в протоколы о малых количествах, подписанные государствами-участниками¹¹ (“действие 31”);

– регулярное проведение анализа и оценки гарантий МАГАТЭ; поддержание и выполнение решений директивных органов МАГАТЭ, направленных на дальнейшее укрепление действенности и повышение эффективности гарантий МАГАТЭ (“действие 32”);

¹⁰ Конференция настоятельно призвала государства, которые еще не ввели в действие СВГ, сделать это “как можно скорее и без дальнейшей задержки” (“действие 25”).

¹¹ Согласно так называемому типовому Протоколу о малых количествах (ПМК) к соглашениям о всеобъемлющих гарантиях, применение многих важных мер по гарантиям временно приостанавливалось для тех ГНЯО, которые имели небольшое количество или вообще не имели никакого ядерного материала на установке. В сентябре 2005 г. Совет управляющих МАГАТЭ принял решение о том, что в будущем заключение ПМК для государств с запланированной или имеющейся установкой невозможно, а государства, с которыми будут заключаться ПМК, должны представлять первоначальные отчеты о ядерном материале и уведомлять МАГАТЭ сразу после принятия решения о строительстве или о выдаче официального разрешения на строительство ядерной установки. Предусматривается возможность проведения Агентством инспекций. Пересмотренный стандартизированный текст ПМК приняло 31 государство, имеющее Протокол.

– обеспечение Международному агентству по атомной энергии всей дальнейшей политической, технической и финансовой поддержки с тем, чтобы оно могло эффективно выполнять свои обязанности, связанные с применением гарантий, требуемых ст. III Договора; усиление МАГАТЭ и наделение его достаточными ресурсами для эффективного выполнения им полномочий по гарантиям (“действие 33”);

– продолжение разработки надежной, гибкой, адаптивной и экономичной международной технической базы для более совершенных гарантий (“действие 34”);

– усиление контроля над экспортом ядерных материалов, технологий и оборудования; принятие мер к тому, чтобы соответствующие экспортные поставки государств ни прямо, ни косвенно не способствовали разработке ядерного оружия (“действие 35”); в частности, Конференция призвала государства-участники при вынесении решений, касающихся ядерного экспорта, учитывать, начало ли принимающее государство выполнять обязательства в отношении гарантий МАГАТЭ (“действие 37”);

– укрепление национальных потенциалов для осуществления нераспространенческих обязательств по ДНЯО, наращивание государствами национальных возможностей по выявлению, сдерживанию и пресечению незаконного оборота ядерных материалов на своей территории, укрепление международных партнерских связей и потенциала в этой области¹²; укрепление эффективных национальных мер контроля для предотвращения распространения ядерного оружия (“действие 44”); в этой связи Конференция рекомендовала всем государствам-участникам, которые еще не сделали этого, как можно скорее стать участниками Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма (“действие 45”);

– поощрение государств к тому, чтобы они на добровольной основе прилагали усилия к дальнейшему сокращению запасов высокообогащен-

¹² В помощь национальным усилиям МАГАТЭ проводит анализ риска, создаваемого негосударственными субъектами и злоумышленным использованием радиационно-опасных материалов. В работе Базы данных по незаконному обороту МАГАТЭ (*Illicit Trafficking Database, ITDB*) принимают участие 106 государств. По состоянию на апрель 2008 г., государствами были представлены сообщения в *ITDB* или иные подтверждения о 1644 инцидентах незаконного оборота и другой несанкционированной деятельности, связанной с ядерными материалами. Отмечены факты незаконной торговли крайне чувствительным ядерным оборудованием и технологией.

ного урана и масштабов его использования в гражданской сфере, где это технически осуществимо и экономически возможно (“действие 61”).

Из приведенных выше положений вытекает и возможность последующих практических, вполне конкретных шагов, о которых, правда, еще предстоит договариваться¹³.

Достигнутые договоренности призваны способствовать успешному решению усложняющихся контрольных задач МАГАТЭ, получению агентством дополнительных ресурсов, необходимых для специального оборудования и приборов для проверки, в том числе для постановки под гарантии новых ядерных установок. Проведение в жизнь рекомендаций Конференции облегчит получение МАГАТЭ более полной картины ядерной деятельности государств, разработку и внедрение более строгих стандартов и практики нераспространения и ядерной безопасности, поможет удержать потенциальных нарушителей от следования по опасному пути.

В последние годы тема несоблюдения обязательств в отношении гарантий МАГАТЭ актуализировалась, особенно в связи с иранской ядерной программой (ИЯП) и озабоченностями мирового сообщества по части невыполнения Тегераном обязательств по гарантийному соглашению с МАГАТЭ.

В Заключительном документе подчеркнута важность урегулирования всех случаев несоблюдения обязательств в отношении гарантий в полном соответствии с Уставом МАГАТЭ и юридическими обязательствами государств-членов в этой области (“действие 27”). Подчеркнута важность осуществления МАГАТЭ в полном объеме своего мандата и своих полномочий по проверке заявленного использования ядерного материала и ядерных объектов, в том числе – отсутствия незаявленных ядерных материалов и деятельности в государствах-участниках (§ 23).

Здесь получила отражение проблема реагирования мирового сообщества на грубые нарушения обязательств не приобретать ядерное оружие, в

частности, на злоупотребление правом выхода из ДНЯО и попытки использования членства в ДНЯО для политического прикрытия нелегитимных ядерных программ и облегчения доступа к технологиям, материалам и оружию массового уничтожения (ОМУ)¹⁴.

Этот вопрос стал предметом активного обсуждения на Восьмой обзорной конференции, особенно действий Северной Кореи, которая до выхода из ДНЯО в январе 2003 г. на протяжении ряда лет смогла тайно и безнаказанно заниматься разработкой ядерного оружия. Конференция самым решительным образом призвала Корейскую Народно-Демократическую Республику выполнить обязательства в рамках шестисторонних переговоров, включая полный и проверяемый отказ от всего ядерного оружия и существующих ядерных программ. Конференция обратилась к КНДР с настоятельным призывом “как можно скорее возобновить участие” в ДНЯО и “начать вновь выполнять заключенное ею с МАГАТЭ соглашение о гарантиях”. Конференция призвала также КНДР и все государства, участвующие в Договоре, в полном объеме выполнять все соответствующие обязательства в отношении ядерного нераспространения и разоружения (§ 108).

Заключительный документ содержит важные общие положения, касающиеся реагирования на выход из ДНЯО государств, нарушивших свои нераспространенческие обязательства. В частности, указывается, что “сторона, выходящая из Договора, продолжает нести ответственность за нарушения Договора, совершенные до момента выхода, и что такой выход, если он осуществлен в соответствии с положениями Договора, не затрагивает никакого права, обязательства или правового положения, возникшего между выходящим из Договора государством и каждым из других государств-участников в период выполнения Договора до момента выхода из него, включая те, которые касаются требуемых гарантий МАГАТЭ” (§ 118). Подтверждено, что выход из ДНЯО не освобождает государство от ответственности за

¹³ Предметом последующих договоренностей могут стать такие меры, как пересмотр Приложений I и II к Типовому дополнительному протоколу для улучшения способности МАГАТЭ обнаруживать незаявленную ядерную деятельность; укрепление осуществляемого МАГАТЭ процесса оценки гарантий в государствах; расширение технического потенциала МАГАТЭ (укрепление его сетевых аналитических лабораторий); улучшение доступа к получаемым с коммерческих спутников изображениям; обеспечение надлежащего финансирования системы гарантий МАГАТЭ и т.д.

¹⁴ Право на выход из Договора закреплено в его ст. X, которая предусматривает, что “каждый Участник настоящего Договора в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из Договора, если он решит, что связанные с содержанием настоящего Договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу высшие интересы его страны. О таком выходе он уведомляет за три месяца всех Участников Договора и Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. В таком уведомлении должно содержаться заявление об исключительных обстоятельствах, которые он рассматривает как поставившие под угрозу его высшие интересы”.

нарушения этого договора, которое оно совершило, будучи его участником.

В Заключительном документе представлена точка зрения многих государств, согласно которой “государства, осуществляющие ядерные поставки, могут рассмотреть возможность включения, сообразно обстоятельствам и в соответствии с нормами международного права и национальным законодательством, в соглашения или контракты, заключаемые с другими государствами-участниками, положений, касающихся демонтажа и/или возврата в случае выхода из Договора” (§ 121)¹⁵.

Речь может пойти, в частности, о приостановке действия соглашений о сотрудничестве в сфере использования атомной энергии, прекращении оказания технической помощи, а также любых ядерных поставок или вывозе предоставленных ядерных материалов и оборудования. Государства – ядерные поставщики могут зарезервировать за собой право прекратить действие соглашений о поставках с государством – участником ДНЯО, которое нарушает свои нераспространенческие обязательства, а затем выходит из ДНЯО.

В связи с проблемой реагирования мирового сообщества на злоупотребление государством правом выхода из ДНЯО представляется весьма своевременным и существенным подтверждение ответственности, возложенной на Совет Безопасности ООН в соответствии с Уставом ООН (§ 120). Конференция подтвердила важное значение доступа МАГАТЭ к СБ, а также его роль в содействии выполнению соглашений о гарантиях с МАГАТЭ и в обеспечении выполнения нераспространенческих обязательств (§ 10).

В связи с этим уместно напомнить, что на случай нарушения нераспространенческих договорных обязательств имеется комплекс возможных ответов по линии СБ ООН. Так, Совет Безопасности уполномочен определять (по необходимости при содействии МАГАТЭ) существование угрозы международному миру и безопасности в связи с актами ядерного распространения и решать, какие принудительные меры следует принять для их недопущения и устранения. Он может

возложить на государство, выходящее из ДНЯО, ответственность за несоблюдение им Договора и отреагировать на угрозы миру и безопасности, которые его действия создают. В частности, Совет Безопасности уполномочен обеспечить, чтобы были предприняты шаги по дальнейшему применению гарантий МАГАТЭ до полного устранения допущенных нарушений.

Действуя от имени всех членов ООН, Совет Безопасности уполномочен принимать решения о мерах, связанных с осуществлением экономического, политического и других видов давления (ст. 41 Устава ООН), а также с использованием вооруженных сил (ст. 42 Устава ООН). СБ – единственный орган ООН, чьи решения носят обязательный характер для всех членов организации. Согласно ст. 25 Устава ООН, государства – члены ООН обязаны подчиняться решениям СБ и выполнять их. На основании этой статьи Совет Безопасности может потребовать от всех членов ООН введения экономических санкций или применения еще более жестких средств давления на государство, действия которого, нарушающие правила нераспространения, угрожают поддержанию международного мира.

Поэтому весьма важно подчеркнуть роль СБ ООН в обеспечении соблюдения нераспространенческих норм. Потенциал СБ ООН целесообразно более эффективно использовать в интересах укрепления глобального режима нераспространения. В связи с этим уместно отметить растущую актуальность российского предложения активизировать предусмотренный Уставом ООН вспомогательный орган Совета Безопасности – Военно-штабной комитет, а также предложений других стран по созданию военно-технических систем контроля над ситуацией в области нераспространения.

Положения Заключительного документа, касающиеся реагирования на злоупотребления правом выхода из ДНЯО, предполагают коллективные действия государств с целью лишить нарушителей ДНЯО, которые выходят из него, доступа к ядерному оборудованию, приобретенному ими у других в их бытность участниками ДНЯО. Такие действия призваны затруднить государству, нарушившему ДНЯО, воспользоваться членством в Договоре для облегчения доступа к ядерному оружию и даже удержать его от выхода из Договора. Указанные формулировки облегчают *подготовку и проведение международных акций* по недопущению того, чтобы нарушитель извлекал выгоды из несоблюдения ДНЯО и выхода из него.

¹⁵ Тема необходимости оперативного реагирования мирового сообщества на выход государства, нарушившего нераспространенческие договорные обязательства, из ДНЯО затронута в многочисленных рабочих документах, представленных различными государствами-участниками, в частности, членами Европейского союза, Австралией, Канадой, Новой Зеландией, Россией, Украиной, США, Республикой Корея, Японией и др. См.: <http://www.un.org/en/conf/npt/2010/statements/statements.shtml>.

Положения Заключительного документа, касающиеся ядерного разоружения, международного сотрудничества в области мирного использования атомной энергии и физической сохранности и безопасности ядерных материалов и установок, имеют огромное самостоятельное значение в плане обеспечения безопасности мирового сообщества. Вместе с тем они важны и непосредственно для ядерного нераспространения, так как создают общий контекст и условия, благоприятные для решения конкретных задач в плане предотвращения дальнейшего распространения ЯО, и призваны способствовать общему укреплению режима ДНЯО. Соответствующие положения Заключительного документа подкрепили ощутимые выгоды от ДНЯО для государств, не обладающих ядерным оружием.

В этой связи следует особо выделить выводы и рекомендации Конференции в отношении последующих действий:

- одобренный Конференцией план действий в области ядерного разоружения, включающий в себя конкретные шаги, ведущие к миру, свободному от ядерного оружия, и укрепляющие режим ядерного нераспространения (“действия 1–7, 10–14”);

- поддержка создания новых зон, свободных от ядерного оружия – ЗСЯО (“действие 9”), в частности, усилий по созданию такой зоны на Ближнем Востоке, – а также других видов оружия массового уничтожения; поддержка созыва в 2012 г. Конференции по вопросу создания такой зоны; призыв, обращенный к государствам, обладающим ядерным оружием, ввести в действие гарантии безопасности, предусмотренные в договорах о ЗСЯО и протоколах к ним (§ 104 и 105); рекомендация расширять сотрудничество между существующими ЗСЯО и укреплять механизмы проведения консультаций между ними посредством принятия конкретных мер (§ 106); рекомендации относительно предоставления гарантий безопасности государствам, не обладающим ядерным оружием, против применения или угрозы применения ядерного оружия (“действие 7”);

- рекомендации относительно поддержания на самом высоком возможном уровне стандартов безопасности и физической защиты ядерных материалов и установок (“действия 40–43”);

- рекомендации предоставлять преференциальный режим не обладающим ядерным оружием государствам – участникам Договора при особом учете потребностей развивающихся стран (“действие 50”);

- поощрение дальнейшего сокращения запасов высокообогащенного урана и масштабов его использования в гражданской сфере, где это технически осуществимо и экономически возможно (§ 66; “действие 61”);

- обеспечение того, чтобы при освоении атомной энергии, включая производство электроэнергии, использование атомной энергии подкреплялось обязательствами осуществлять гарантии и их непрерывным применением, а также поддержанием надлежащих и эффективных уровней безопасности и физической защиты (“действие 57”);

- поддержка разработки многосторонних подходов к ядерному топливному циклу, включая возможности создания механизмов гарантированных поставок ядерного топлива, а также возможных схем, касающихся завершающей части топливного цикла (“действие 58”); это предполагает поддержку дальнейшей работы по реализации многосторонних подходов в качестве жизнеспособных и реальных альтернатив развитию исключительно национального потенциала в области обогащения урана и переработки¹⁶.

Принятие консенсусного итогового документа Восьмой обзорной конференцией государств – участников ДНЯО имеет принципиальное значение для безопасности мирового сообщества. Впервые за 10 лет удалось выработать в глобальном формате согласованную основу для скоординированных действий государств – участников

¹⁶ В этом плане существенные выгоды государствам, не обладающим ядерным оружием, сулит реализация предложения РФ по созданию гарантийного запаса низкообогащенного урана (НОУ) в количестве 120 т на российской территории под эгидой МАГАТЭ. Такого количества НОУ достаточно для изготовления двух полных загрузок топлива реактора мощностью 1000 МВт. РФ берет на себя все расходы, связанные с производством запаса НОУ, его хранением, содержанием, применением гарантий МАГАТЭ и т.п. Страна-получатель будет оплачивать только стоимость поставляемого материала по действующей рыночной цене. Такой запас обеспечит надежные поставки для АЭС в случаях, когда их не может обеспечить рынок. Механизм поставок приводится в действие по решению гендиректора МАГАТЭ. Подробно о многосторонних подходах к ЯТЦ см. следующие рабочие документы Обзорной конференции 2010 г.: России и Республики Беларусь “Об общем видении развития атомной энергетики и международном сотрудничестве в ядерно-энергетической области”, NPT.CONF.2010/WP.22; России и большой группы государств “О многосторонних принципах ядерных поставок Комитета Цангера”, NPT.CONF.2010/WP.1; России и Германии по принципам предоставления гарантий поставок топлива и международным подходам к ядерному топливному циклу, NPT.CONF.2010/PC.III/WP. 22; Швеции “Многосторонние подходы к ядерному топливному циклу”, NPT.CONF.2010/WP.7.

ДНЯО на пятилетний период. Подтверждена необходимость дальнейших совместных усилий, направленных на укрепление и универсализацию режима ДНЯО и намечены актуальные задачи по обеспечению эффективного реагирования на несоблюдение нераспространенческих обязательств. Более того, определены конкретные меры, призванные усовершенствовать способы сдерживания, обнаружения и реагирования на нарушения обязательств по соглашениям о гарантиях. Одобрен усиленный стандарт для обеспечения гарантий мирного характера ядерной деятельности. Потенциальные нарушители предупреждены о серьезных негативных последствиях злоупотребления правом выхода из ДНЯО и несоблюдения его требований. Сделаны шаги вперед по сведению к минимуму потенциального негативного влияния “ренессанса” атомной энергетики на режим ДНЯО.

Приняв консенсусом Заключительный документ, государства – участники ДНЯО послали мощный политический сигнал о своем единстве в поддержке норм ДНЯО и готовности предпринять практические шаги для их укрепления. *Результат такой консолидации – усиление давления на пролиферантов, которые будут вынуждены учитывать позицию международного сообщества, перспективу практически глобального осуждения актов, идущих в разрез с правилами ДНЯО и планом “64 действий”.* Последовательное превращение в жизнь плана действий, одобренного всеми участниками обзорной конференции, несомненно, усилит коллективный потенциал противодействия распространению. Однако не следует недооценивать сложности предстоящей работы.

ПРОБЕЛЫ И ПРОБЛЕМЫ

Широта и значимость сферы зафиксированного консенсуса впечатляют: одинаковые оценки, общие позиции, договоренности о последующих совместных действиях. Вместе с тем консенсус не распространился на ряд существенных вопросов, имеющих отношение к обеспечению жизнеспособности режима ДНЯО. Изъяны Заключительного документа обусловлены требованиями правила консенсуса, различными приоритетами и несовпадающими точками зрения участников конференции.

В нем недостаточно конкретно прописана тема обеспечения выполнения договорных обязательств, принуждения к нераспространению и ужесточения наказаний за противоправные акты распространения. В наше время востребована широкая международная поддержка активных

действий государств и международных структур по пресечению нелегитимной ядерной деятельности, в том числе незаконного оборота материалов, технологий и оборудования, связанных с ядерным оружием, финансирования распространения.

Не высказана внятная поддержка более решительных и скоординированных действий государств по урегулированию кризисов в области нераспространения.

Нет указаний относительно путей урегулирования проблем ДНЯО, связанных с ядерными программами конкретных стран (например, Ирана, а также находящихся вне ДНЯО Индии и Пакистана). Что же касается Израиля, также находящегося вне ДНЯО и являющегося, по оценке многих экспертов, обладателем некоторого количества ядерных боеприпасов, то обзорная конференция высказалась за решение этой проблемы путем создания на Ближнем Востоке зоны, свободной от ядерного и других видов оружия массового уничтожения.

Не раскрыта актуальная тема эффективного использования потенциала Совета Безопасности ООН для принуждения к нераспространению и укрепления глобального режима нераспространения. Конечно, недостаточно ограничиваться воспроизведением формулировок ДНЯО и Устава ООН, очень важно акцентировать роль Совета Безопасности ООН в обеспечении принуждения пролиферантов к соблюдению нормы нераспространения, поддержать принятые этим органом конкретные резолюции и потребовать их неукоснительного выполнения.

В Заключительном документе убедительно обосновывается тезис о необходимости повышения эффективности обзорного процесса, обеспечения его преемственности и оптимальной координации (§ 109–112). Отмечается важность *регулярного представления* государствами-участниками докладов в рамках обзорного цикла (§ 92)¹⁷. Однако в качестве темы регулярных докладов выделено лишь осуществление ст. VI ДНЯО, то есть требование, адресованное ядерным державам. К ним обращен призыв информировать Подготовительный комитет обзорной конференции 2015 г. об осуществлении мер в области ядерного разоружения (“действие 5”).

¹⁷ Конференция рекомендовала “создать в Управлении по вопросам разоружения (Секретариат ООН) специальную должность штатного сотрудника, который поддерживал бы процесс рассмотрения действия Договора. Сотрудник на этой специальной должности будет действовать независимым образом и будет подотчетен совещаниям государств – участников Договора” (§111).

Этот призыв, конечно, уместен, но был бы ко времени и перекрестный призыв – к государствам, не обладающим ядерным оружием, – в свою очередь представлять в рамках обзорного процесса регулярные доклады по вопросам осуществления ими нераспространенческих обязательств (по ст. II и III ДНЯО).

Отсутствие такого обращения отражает определенный “перекос” Заключительного документа в сторону вопросов, касающихся перехода к миру, свободному от ЯО, – очень важных самих по себе, но во многих случаях практически решаемых в недалеком будущем. Из “64 действий”, рекомендованных Конференцией, 21 относятся к шагам по пути осуществления ст. VI, к которым Конференция призвала государства, обладающие ядерным оружием; 18 – к использованию атомной энергии в мирных целях (в большинстве случаев такие шаги адресованы тем же государствам) и 25 – к ядерному нераспространению.

* * *

Главное же состоит в том, что обзорная конференция 2010 г. внесла реальный вклад в укрепление стратегической стабильности, дала импульс дальнейшим конструктивным усилиям, сохранив актуальность ДНЯО для формирующегося ми-

рового правопорядка. Ее итоги – существенный элемент наметившейся тенденции к позитивной трансформации современных международных отношений.

Хотя договоренности на нераспространенческом направлении в целом не носят прорывного, инновационного характера, в совокупности они представляют солидную платформу действий 190 государств по сдерживанию возможной новой “волны” ядерной дестабилизации, а также по продвижению по пути ядерного разоружения и мирного использования атомной энергии. Международное сообщество получило дополнительные возможности для борьбы с распространением ОМУ и для укрепления общей безопасности.

Если государства, одоббившие эту платформу, проявят в дальнейшем необходимую политическую волю, ответственность и энергию в деле ее осуществления, она станет новым существенным фактором, отодвигающим угрозу ядерной дестабилизации и определяющим международный порядок. Во всяком случае, после Восьмой обзорной конференции шансы на реализацию подобного сценария существуют.

Ключевые слова: План “64 действий”, Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), МАГАТЭ, сдерживание распространения.

США:
ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО

КАК В США ПРИНИМАЛСЯ ЗАКОН О ЗДРАВООХРАНЕНИИ

© 2011 г. Ф. Бурджалов

В предыдущей статье автора¹ речь шла о социально-экономических особенностях дореформенного здравоохранения США и об основных положениях Согласованного закона о медицинском обслуживании и образовании, или Закона о здравоохранении (далее – Закона). Подписанный в 2010 г. он призван частично восполнить пробелы системы охраны здоровья.

Не менее интересными представляются институционально-процессуальные аспекты принятия Закона – как формировались и отстаивались его идеи и положения, с какими трудностями при этом сталкивалась государственная власть, какие усилия прилагались ею, чтобы убедить общественное мнение в необходимости поддержать реформу и т.п. Другими словами – как в конкретном случае функционировал механизм принятия государственного решения на федеральном уровне, или – по-иному – как протекало и чем сопровождалось законодательство, связанное с реформированием американского здравоохранения.

АЛГОРИТМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
РЕШЕНИЯ

Как показано в предыдущей статье, здравоохранение США, успешно осваивая достижения научно-технического прогресса и отвечая профессиональным требованиям, предъявляемым к производителям медицинских услуг, обеспечивает пациентам передовое по технике и методике лечение. Однако непрерывное возрастание и усложнение финансовых, экономических и социальных потребностей общества ведут к тому, что здравоохранение, чтобы приспособиться к ним и при этом выполнять свои традиционные функции, вынуждено практически постоянно находиться в режиме реформ, по большей части косметических, но иногда и кардинальных. (Впрочем, такой императив перманентно присущ всей социальной сфере.)

Вместе с тем наряду с общественной опасностью *консервации*, существует и противоположная опасность – чрезмерный радикализм в преобразовании системы может привести к ее необратимым *разрушениям*. Подобное сочетание рисков требует такого осторожного подхода, который позволяет избежать обе опасности с минимальными потерями (сценарий достаточно реалистичный) или даже вообще без них (сценарий маловероятный). Фактически это предопределяет и смысл реформы – не замена нынешней системы, а ее глубокая модернизация. В этой связи большое значение имело то обстоятельство, что в соответствии с американскими традициями общественного управления многие положения реформы в том или ином виде были как бы предварительно апробированы в некоторых штатах – Массачусетс, Миннесота, Коннектикут, Юта и др.

Представления Б. Обамы и его команды о реформе здравоохранения были обнародованы в общем виде уже во время предвыборной кампании. После избрания Обамы у него и его администрации появилась возможность, развив и конкретизировав свои замыслы, реализовать их законодательно. Прежде всего они должны были воплотиться в новом законе, содержащем такие положения, которые отражали бы основные направления реформы.

Принятие законодательства, как правило, подчиняется определенному алгоритму, который в принципе призван уменьшить возможность необдуманных и неприемлемых для общества решений. В расширенном варианте он состоит из нескольких этапов. Общественная озабоченность остротой тех или иных социально-экономических проблем вызывает спрос на проведение научных исследований, раскрывающих их масштабы и пути решения. В ходе таких исследований формулируется *идеология* реформы. Публикация в массовых периодических изданиях и в Интернете их результатов способствует формированию *общественного мнения* о необходимости реформы. За таким условно подготовительным периодом следует выдвижение конкретных инициатив по ее направлениям.

БУРДЖАЛОВ Феликс Эдуардович, кандидат экономических наук, зав. сектором ИМЭМО РАН (felixburd@gmail.com)

¹ Реформа здравоохранения в США (социально-экономические аспекты) // МЭ и МО. 2010. № 10.

Дискуссия о реформе между кандидатами в президенты во время предвыборной кампании выявляет предложения вновь избранного президента, которые поступают в Конгресс для их последующего рассмотрения. Профессиональные объединения и широкие слои населения имеют возможность принять активное участие в обсуждении основных идей реформы, а затем и конкретных положений двух законопроектов, разрабатываемых (по одному) в палате представителей и сенате. В случае одобрения обоих законопроектов происходит согласование их содержания. Затем общий текст снова утверждается в каждой из палат Конгресса и тем самым становится законом. После этого, наконец, следует завершающий акт – подписание закона президентом². Тем самым первоначальные предложения победившего кандидата в президенты непременно проходят через частое сито обсуждений, внесения конкретных поправок и дополнений.

Объективная обусловленность реформы отнюдь не предопределяла автоматического, повсеместного и единодушного одобрения ее положений ни Конгрессом, ни общественным мнением. “У меня нет никаких иллюзий, что принятие законодательства по реформе здравоохранения будет легким, – заявил в октябре 2009 г. Б. Обама. – Предстоит трудный процесс”³. И он оказался прав, хотя мало кто предполагал, что при наличии демократического большинства в обеих палатах Конгресса этот процесс будет *таким* трудным. Не имея возможности подробно проследить весь ход принятия Закона о здравоохранении, ограничимся упоминанием лишь нескольких моментов, которые имели к нему прямое отношение.

В разработке и принятии Закона центральную роль сыграл Конгресс, прежде всего члены его пяти комитетов. В конце концов они достигли соглашения по пунктам, важнейшим для содержания реформы. Тем не менее прохождение законопроектов через Конгресс было сложным.

В ноябре 2009 г. палата представителей 220 голосами против 215 (требовалось простое большинство) приняла акт “Доступное здравоохранение для Америки” (*Affordable Health Care for America Act, 2009, H.R. 3962*). В декабре сенат 60 голосами против 40 (требовалось квалифицированное большинство) одобрил акт “Защита пациентов и доступное медицинское обслужива-

ние” (*Patient Protection and Affordable Care Act, 2009, H.R. 3590*).

Как соотносились упомянутые законопроекты?⁴ Их *сходные* положения сводились преимущественно к следующим:

- практически повсеместный охват населения обязательным медицинским страхованием;
- учреждение бирж медицинского страхования;
- дифференцированная помощь государства индивидам с различными доходами, а также владельцам мелкого бизнеса в приобретении для своих работников страховок;
- ужесточение государственного ограничения монополии страховых компаний на рынке медицинских услуг;
- уменьшение их прерогатив по отказу страховать “рисковые” категории граждан;
- улучшение качества медицинского обслуживания;
- сокращение дефицита государственного бюджета в той части, которая связана с расходами на здравоохранение.

Различия касались прежде всего таких моментов, как:

- конкретная трактовка бирж медицинского страхования (палата представителей высказалась за биржу общенациональную, управляемую органом федерального правительства, сенат же – за биржи, подведомственные штатам);
- формирование в рамках бирж единообразного государственного блока программ (в законопроекте сената создание такой возможности фактически не предусматривалось, будучи поставлено в зависимость от позиции штата);
- стоимость реформы (по варианту палаты представителей, она должна была составить 1.1 трлн. долл. за десятилетие, сената – 871 млрд. долл.);
- источники финансирования реформы (палата представителей настаивала на введении дополнительного 5.4%-ного налога на годовые заработки, превышавшие 500 тыс. долл., и на годовые доходы семейных пар свыше 1 млн. долл., тогда

² Примерно такой механизм, хотя и в несколько упрощенном виде, применялся и при проведении Закона о реформе финансового регулирования. Об этом см., например: *The Washington Post*. 25.05.2010.

³ <http://www.whitehouse.gov/issues/health-care>

⁴ В данном случае сравнение содержания законопроектов дано в самых общих чертах. Подробнее см.: *Collins S.R. a.o. The Comprehensive Congressional Health Reform Bills of 2009: A Look at Health Insurance, Delivery System, and Financing Provisions. The Commonwealth Fund pub. No. 1333. Oct. 2009, updated Jan. 2010. P. 16–23* (<http://www.commonwealthfund.org/Content/Publications/Fund-Reports/2009/Oct/Congressional-Health-Reform-Bills.aspx>).

как сенат – на дополнительном налогообложении дорогостоящих страховых планов и увеличении предназначенных для финансирования программы *Medicare* изъятий из зарплаток). По подсчетам бюджетного управления Конгресса, принятие законопроекта палаты представителей увеличило бы охват медицинским страхованием на 36 млн. человек, сената – на 31 млн.

Концептуально содержание обоих законопроектов фактически совпадало. Версия сената представляла собой смягченный вариант версии палаты представителей. Преобладание сходства в содержании законопроектов, особенно по ключевым положениям реформы, позволяет интерпретировать их как две идентичные редакции одного правового документа.

Вместе с тем незначительный количественный разрыв между сторонниками и противниками законопроектов в Конгрессе явился следствием борьбы, которая сопровождала их принятие. Нигде не удалось избежать дискуссии, нередко принимавшей острый характер из-за отсутствия единомыслия как по общим принципам реформы, так и по ее отдельным положениям, которые далеко не всегда *a priori* выглядели однозначными и бесспорными⁵. Противостояние коснулось представителей и основных партий, и группировок внутри демократической партии. Каждая из версий законопроекта явилась результатом непростых компромиссов, учета далеко не полностью совпадавших позиций, в первую очередь различных групп демократов – либералов, центристов и консерваторов. Так, в палате представителей против законопроекта голосовали не только практически все республиканцы, но и часть (39) демократов.

ПОЗИЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ГРУПП

В начале 90-х годов обсуждение во многом аналогичного законопроекта по реформе здравоохранения проходило за закрытыми дверями. Подобное обстоятельство, по-видимому, послужило одной из многих причин того, что она не была осуществлена. Нынешняя администрация извлекла из этого урок. Теперь дискуссия стала намного прозрачнее. Она широко освещалась в СМИ. Не менее важным оказалось вовлечение в нее практически всех институтов гражданского общества.

⁵ См.: Iglehart J.K. Compromises and Controversies – Moving Forward on Reform // The New England Journal of Medicine. 04.11. 2009.

Эти факторы – открытость и большое число участников – должны были, с одной стороны, способствовать увеличению поддержки реформы общественным мнением, а с другой – повлиять на ее содержание с тем, чтобы оно формулировалось в такой интерпретации, которая по возможности максимально учитывала бы интересы различных социальных, экономических и политических групп общества.

Необычайная, даже по американским меркам, массовость участников дискуссии по реформе имела результатом множество конструктивных предложений, способствовала увеличению гибкости в позиции реформаторов при определении конкретных положений Закона и тем самым обогащению его содержания. Вместе с тем дискуссия выявила значительный разброс мнений, существующих в обществе. Рассмотрим позиции основных общественных групп.

1. Экспертное сообщество. Исходя из экономических и социальных потребностей общества, значительная часть экспертов в области здравоохранения решительно высказались за его реформу. Осенью 2009 г. в “Открытом письме Конгрессу” более 400 из них призвали законодателей, которые “морально и этически обязаны улучшить систему оказания медицинской помощи всем гражданам”, сделать это посредством реформы⁶. Авторы письма считали необходимым, как минимум, увеличить размах медицинского страхования, стимулировать конкуренцию на его рынке, обеспечить высокое качество медицинских услуг, расширить практику профилактической медицины и др.

Естественно, что в поддержку реформы выступила прежде всего та часть экспертного сообщества, которая придерживалась кейнсианских взглядов. Ей во многом импонировали положения реформы, предусматривавшие усиление государственного регулирования страхового рынка. Вместе с тем многообразие в содержании реформы определяло приоритет скорее здравого смысла, нежели принадлежности к той или иной школе экономической теории. Автору не известна оценка реформы экспертами, придерживающимися неолиберальных взглядов. Но тот факт, что не было отмечено их более или менее широких публичных выступлений *против* реформы, говорит сам за себя.

2. Профессиональные группы – акторы рынка медицинских услуг. А) Коллективная пози-

⁶ См.: www.kaiserhealthnews.org/.../2009/september/17/open-letter-experts.aspx

ция. Пожалуй, одним из ее наиболее заметных выражений послужили решения репрезентативной коалиции из 20 профессиональных организаций, принятые весной 2009 г. Коалиция представляла интересы производителей и потребителей медицинских услуг, бизнеса реальной сферы экономики, страховых компаний, профсоюзов и т.д. Она инициировала движение “Диалог по реформе здравоохранения”, само название которого адекватно отражало характер общественной дискуссии вокруг предложений, выдвинутых реформаторами.

Лидеры коалиции видели свою задачу в том, чтобы в море мнений и позиций, существовавших в профессиональных объединениях, выявить области согласия. На их взгляд, это могло облегчить Конгрессу разработку и принятие взвешенных и пользующихся массовой поддержкой решений. “Мы вступили в этот процесс (диалога. – Ф.Б.), сознавая, что проблемы сложны, и не надеясь, что можно достичь консенсуса по любому аспекту реформы, – говорил Р. Амбенсток, президент Американской больничной ассоциации (*American Hospital Association*). – Сейчас более чем когда-либо все мы согласны с тем, что фундаментальная реформа здравоохранения ... крайне необходима для каждого сектора общества”⁷.

После длительных обсуждений лидеры этих объединений приняли документ, из которого следовало, что они выступали за “серьезные перемены” в здравоохранении⁸. По их мнению, Конгресс должен “провести такую реформу, в результате которой все индивиды смогли бы получать качественную ... медицинскую помощь на основе обладания страховкой”. Вместе с тем авторы резолюции рекомендовали создать такой рыночный институт, который предусматривал бы содействие государства при продаже/покупке частных страховых полисов.

Общее одобрение вызвало положение о “смене парадигмы” – усилении внимания к первичной медицинской помощи и профилактике заболеваний, а также увеличении ресурсов на эти цели. Участники коалиции сознавали ограниченные возможности медицины в поддержании здоровья населения. Опираясь на результаты исследования Центра по контролю над заболеваниями и их предотвращению, они отмечали, что для улучшения здоровья – одновременно с повышением доступности лечения и его качества – необходи-

мо добиваться изменения стереотипа *повседневного поведения* населения. Устранение только трех негативных проявлений такого поведения – “плохого” питания (по объему и качеству), малоподвижного образа жизни и курения табака – предотвратило бы 80% сердечных заболеваний и инсультов, 80% заболеваний диабетом и 40% раковых заболеваний.

Принятые решения отражали только те положения, которые получили поддержку подавляющего большинства руководителей объединений, входивших в коалицию. Фактически они отказались от рассмотрения некоторых наиболее спорных вопросов, и среди них – создание государственного сектора в рамках бирж медицинского страхования⁹. Между тем в ходе дискуссии выявились разногласия по этому вопросу. В результате два члена коалиции от профсоюзов, поддерживавшие формирование такого сектора (представители Международного союза работников услуг и Американской федерации работников штатов, графств и муниципалитетов), не подписали окончательной резолюции. В решениях коалиции фактически получила одобрение минимальная основа реформы.

Б) Предприниматели. Оба ведущих объединения предпринимателей, а именно Национальная ассоциация производителей (*National Association of Manufacturers*) – НАП¹⁰ и Круглый стол бизнеса (*Business Roundtable*) – КСБ¹¹, выступили в поддержку реформы здравоохранения. Они аргументировали свою позицию прежде всего микроэкономическими соображениями. Их заинтересованность в реформе вызывалась крайней озабоченностью тем обстоятельством, что чрезмерно высокие величина страховых взносов и темпы их роста опасны для конкурентоспособности американских предприятий.

Действительно, стоимость взносов предпринимателей и работников США в фонды медицинского страхования в относительном исчислении на 23% превышает аналогичный показатель их традиционных конкурентов из экономически

⁹ См.: Meckler C. Washington Wire // Wall Street Journal. 27.03.2009; Medical News Today. 31.03.2009 (<http://www.medicalnewstoday.com>).

¹⁰ Представляет 11 тыс. компаний обрабатывающей промышленности с 12 млн. работников.

¹¹ Объединяет руководителей ведущих американских корпораций, общее число занятых в которых – свыше 10 млн., общий доход – более 5 трлн. долл. ежегодно; они выплачивают около половины всех налогов на корпорации, поступающих в федеральный бюджет. Эти корпорации предоставляют медицинское страхование 35 млн. работникам, вышедшим на пенсию, и членам их семей.

⁷ AMA (American Medical Association) News. 27.03.2009.

⁸ См.: Health Reform Dialogue. 27.03.2009 (http://www.acponline.org/advocacy/where_we_stand/access/leaders.pdf).

развитых стран (Канада, Япония, Германия, Великобритания, Франция) и на 46% – конкурентов из быстро растущих экономик (Бразилия, Индия, Китай)¹². Такой разрыв предоставляет бизнесу перечисленных стран огромные преимущества. Поэтому сохранение *status quo* в здравоохранении неприемлемо для американского бизнеса.

Однако позиции двух названных объединений не были полностью идентичны. Предложения членов КСБ оказали влияние на разработку идеологии и конкретных положений законопроектов по реформе здравоохранения, принятых Конгрессом¹³. Между тем НАП считала возможным ограничиться общими положениями о необходимости увеличения конкуренции между частными страховыми компаниями, повышения роли информационной технологии и т.п.¹⁴ Она выступала против того, чтобы придать медицинскому страхованию принудительный характер и сделать обязательным приобретение страховки мелким бизнесом и отдельными индивидами.

НАП фактически отказалась от поддержки законопроекта палаты представителей, считая, что его принятие несет в себе угрозу новых финансовых тягот для предпринимателей – дальнейшего роста налогообложения и ускоренного повышения стоимости страховых взносов¹⁵. И только после того как, согласно законопроекту сената, величина затрат на реформу была снижена по сравнению с первоначальным замыслом, позиция НАП несколько смягчилась. Большое значение имело и твердое обещание президента не подписывать закон, “который несет с собой увеличение бюджетного дефицита хотя бы на десять центов, – ни сейчас, ни в будущем”¹⁶.

В) Страховой бизнес. Уже в первые годы XXI в. страховые компании вынуждены были признать неизбежность изменений в здравоохранении. Но они считали возможным их проведение

и без *общей* медицинской реформы¹⁷. Общеизвестно, что сопротивление страховых компаний реформе в первой половине 90-х годов имело пагубные для ее судьбы последствия.

У страхового бизнеса сложилось отрицательное отношение и к нынешнему проекту трансформации здравоохранения. Во многом это объяснялось тем, что она несет с собой усиление госрегулирования страхового рынка. Особенно большую озабоченность страхового бизнеса вызывало неоднократно упоминавшееся намерение создать госсектор медицинского страхования, способный составить конкуренцию частному. Отражая негативную оценку такого намерения, Р. Моффит, например, предупреждал, что его реализация в сочетании с ограничением присущей страховым компаниям дискриминационной практики в отношении “рисковых” пациентов может способствовать вытеснению частного сектора с рынка медицинского страхования и тем самым в конечном итоге привести к эрозии всей существующей системы здравоохранения¹⁸.

В этой связи страховые компании использовали находящиеся в их распоряжении немалые средства, чтобы не допустить принятия реформы, особенно в том несколько более продвинутом варианте, который получил поддержку в палате представителей. Деятельность компаний в этом направлении принимала разнообразные формы. В частности, становится более интенсивным лоббирование интересов страхового бизнеса во властных структурах, прежде всего в Конгрессе. Так, согласно данным внепартийного Центра за ответственную политику (*Center for Responsive Politics*), только с первого по второй квартал 2009 г. ассигнования страховых компаний членам обеих палат – и демократам, и республиканцам, в том числе некоторым руководителям профильных комитетов – выросли на 8%¹⁹. Не исключено, что такие действия могли повлиять на сравнительно приемлемое для страхового бизнеса корректирование соответствующих решений Конгресса.

Вместе с тем положения реформы содержали не только моменты, ограничивавшие относительную свободу действий страхового бизнеса. Многие из них сулили прямую выгоду страховым компаниям:

¹² См.: Business Roundtable. Health Care Value Comparability Study. Wash., 2009, P. 1 (<http://select.mercer.com/blurb/145847/article/20096...>).

¹³ См.: Business Roundtable. News Release // Wall Street Journal. 12.11.2009.

¹⁴ Подробнее о позиции Ассоциации производителей по реформе здравоохранения см.: American Association of Manufacturers. HRP-Health Policy (<http://www.nam.org/Issues/Official-Policy-Positions/Human-Resources-Policy/HRP-02-Health-Policy.aspx>); The NAM's Commitment to Health Care Reform. Wash., Sept. 2009 (NAMS supports HRP.pdf).

¹⁵ См.: NAM Oppose H.R. 3200 (<http://www.nam.org/media/PolicyIssueInformationHumanResourcePolicy/NAMConcernsHRP.ashx>).

¹⁶ Цит. по: The New England Journal of Medicine. 06.11.2009. P. e25(2).

¹⁷ См.: Ignagni K. Health Insurers at the Table – Industry Proposals for Regulation and Reform // The New England Journal of Medicine. 17.09.2009. P. 1133–1134.

¹⁸ См.: Moffit R.E. A Federal Health Insurance Exchange Combined with a Public Plan // The Heritage Foundation. 14.01.2010 (<http://www.heritage.org/research/healthcare/bg2304.cfm>).

¹⁹ См.: USA Today. 02.09.2009.

в случае их реализации медицинское страхование станет обязательным, существенно увеличится число застрахованных и, соответственно, размер выплат в страховые фонды. К тому же, стремясь избежать повторения событий пятнадцатилетней давности, нынешние реформаторы попытались найти общий язык со страховым бизнесом, соглашаясь на компромиссные формулировки. По-видимому, основное смягчающее влияние на позицию страхового бизнеса оказали фактический отказ сената включить положение о единообразном секторе государственного медицинского страхования в текст принятого им законопроекта и поддержка президентом такого решения.

Несмотря на подобную уступку, страховые компании не одобрили целиком и безоговорочно реформу. Более того, их борьба с ней не закончилась полностью. Но степень неприятия реформы значительно уменьшилась. Об этом, в частности, свидетельствовали результаты переговоров Б. Обамы с лидерами страхового бизнеса в марте 2010 г.²⁰ Показательно и заявление Л. Иньяни, президента одной из ведущих страховых компаний (*America's Health Insurance Plans*): принятие Закона представляется для страны "значительным шагом вперед"²¹.

Г) Медицинские работники – производители медицинских услуг. Крупнейшая организация врачей США – Американская медицинская ассоциация (АМА – *American Medical Association*)²² – по традиции отрицательно относилась к самой идее национального страхования, интерпретируя его как "социализированную медицину"²³. С точки зрения руководства ассоциации, реализация этой идеи привела бы к формированию системы "единого плательщика", которая "в корне противоречит сложившейся американской традиции".

Такое мнение в немалой степени отразилось и в первоначальной позиции АМА по нынешней реформе. Так, в ее решении, принятом летом 2009 г., в частности, отмечалось, что "медицинские услуги должны обеспечиваться через частные рынки так, как это и происходит в настоящее время"²⁴. Принятие подобных положений, факти-

чески означавшее призыв к сохранению *status quo* на страховом рынке, противоречило самой идее реформы здравоохранения, состоявшей именно в его преобразовании.

Критика медиками разрабатываемых в Конгрессе законопроектов сводилась к тому, что в них по существу недооценивались некоторые проблемы, жизненно важные для системы здравоохранения в целом и, в том числе, для производителей медицинских услуг. К таким проблемам относились, например, слабая профилактика заболеваний, малоэффективные методы оплаты труда семейных докторов, недостаточный относительно потребностей приток в отрасль хорошо обученных специалистов и др.²⁵ По мнению многих медиков, именно перечисленные проблемы должны были стоять в центре реформы²⁶.

Однако уже в сентябре, выступая на объединенной сессии Конгресса, посвященной здравоохранению, президент заявил о поддержке реформы со стороны профессиональных групп. Наряду с другими были названы семейные и больничные доктора, а также медицинский обслуживающий персонал²⁷. А ведь многие из этих групп, отметил он, еще в недавнем прошлом выступали против реформы. Такая оценка не просто выдавала желаемое за действительное: по мере того как контуры реформы приобретали реальные очертания, позиция медиков меняется.

Что же произошло в промежутке между упомянутым летним решением АМА и приведенным сентябрьским заявлением президента? Что способствовало изменению позиции медиков? Тут обращают на себя внимание по крайней мере три обстоятельства.

Первое. Происходит расширение представлений медиков о своей общественной роли. В этой связи показательны результаты опроса более 900 практикующих врачей, проведенного в пер-

²⁰ См.: The New York Times. 04.03.2010.

²¹ Pediatric SuperSite. 30.03.2010.

²² Объединяет в своих рядах 256 тыс. членов, то есть примерно 20% врачей страны.

²³ См.: Health Policy. Crisis and Reform in the U.S. Health Care Delivery System. Ed. by Ch. Harrington, C.L. Estes. N.Y., 2004. P. 29 (<http://books.google.com>).

²⁴ АМА Opposes Government Sponsored Health Plan // The New York Times. 10.06.2009.

²⁵ Подробнее о конструктивных предложениях медиков см.: *Relman A.S. Doctors as the Key to Health Care Reform // The New England Journal of Medicine. 24.09.2009. P. 1125–1127.*

²⁶ Об остроте некоторых из них свидетельствует, например, выступление председателя финансового комитета сената М. Бокуса на слушаниях по рабочей силе. В нем, в частности, говорилось, что "Америка уже имеет слишком много городов, в которых нет докторов... В сельской Америке у нас примерно на 7 тыс. семейных докторов меньше, чем требуются, и нужда в них растет". Цит. по: *The New England Journal of Medicine. 21.10.2009. P. e38(2).*

²⁷ См.: The White House. Remarks by the President to a Joint Session of Congress on Health Care. Sept. 9, 2009 (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-to-a-Joint-Session).

вой половине 2009 г.²⁸ Большинство (78%) согласилось с тем, что профессиональная обязанность медиков не ограничивается лечением больных, охваченных медицинской страховкой, а предполагает и активное участие в решении общих проблем здравоохранения. Они должны не стоять в стороне от намечаемой реформы, а способствовать тому, чтобы ее содержание максимально соответствовало интересам производителей и потребителей медицинских услуг.

Участники другого, еще более репрезентативного опроса медиков (шесть тыс. докторов – членов АМА) отвечали на вопрос, который возник в ходе разработки реформы. На основе какой системы необходимо увеличивать число охваченных медицинским страхованием: сугубо государственной, частной или смешанной? Большинство медиков (62.9%) поддержали смешанную, предусматривающую возможность с помощью государства (через налоговые скидки или субсидии) покупать частные страховые программы²⁹. Тем самым выяснилось, что преобладающая часть медиков фактически в состоянии положительно воспринять сущность реформы.

Второе обстоятельство. Официальные государственные деятели предприняли настойчивые усилия напрямую *убедить* медиков пересмотреть их отрицательное отношение к предлагавшейся реформе. Примечательно, что уже через пять дней после принятия вышеупомянутого летнего решения АМА, которое было расценено как негативное, на ее заседании выступил Б. Обама³⁰. Он подробно аргументировал необходимость реформы, а также пояснил, по каким направлениям предполагается ее проведение. В планы реформаторов, сказал президент, входит не разрушение ныне действующей частной системы страхования, что особенно беспокоило медиков, а ее развитие и совершенствование. При этом он подчеркнул, что принятие реформы и реализация ее положений во многом зависят от поддержки и активного участия врачей в этом процессе.

Третье обстоятельство. Какой бы убедительной ни была аргументация реформаторов, каким бы красноречивым ни было выступление президента, для прагматичных американских медиков,

пожалуй, еще более значимым явилось то, что некоторые их пожелания нашли отражение в законопроектах Конгресса. Они касались прежде всего модернизации текущей врачебной практики и профилактики заболеваний, ликвидации источников непроизводительных расходов и т.п. В результате, по словам Дж. Фаррелла, “доктора, которые в течение 60 лет боролись с либеральными предложениями о национальном медицинском страховании..., сыграли ключевую роль в формулировании законопроектов по реформе”³¹. Частичное удовлетворение притязаний медиков оказало, по-видимому, решающее влияние на поворот АМА в сторону поддержки реформы. В ее рядах возобладало мнение, что при всех недостатках намечаемых преобразований с точки зрения повседневной врачебной практики, в целом они соответствуют интересам медиков и их пациентов.

В марте 2010 г. руководство АМА приняло решение одобрить реформу здравоохранения. Признавая, что рассматриваемый тогда в Конгрессе законопроект несовершенен, президент ассоциации Дж. Роэк тем не менее высказался за его принятие. Особенно решительную поддержку АМА вызвали “те положения, в осуществлении которых крайне заинтересованы миллионы американцев, нуждающихся в получении или сохранении медицинского страхования”³². Сходную позицию заняли и другие медицинские организации.

Фактически каждое профессиональное объединение находило для себя и позитивные (особенно в долгосрочной перспективе), и негативные (особенно в краткосрочном плане) моменты в предложениях реформаторов. Преобладание первых способствовало эволюции отношения к реформе. Встречное движение происходило с обеих сторон – законодатели и профессиональные организации шли на взаимные уступки и компромиссы. Это полностью относится и к производителям медицинских услуг.

3. Политическая оппозиция. Наиболее последовательное, жесткое и непримиримое противодействие реформе исходило от республиканской партии, являющейся оплотом консервативно настроенных слоев общества. На всех этапах прохождения законопроектов через Конгресс республиканцы пытались использовать находящиеся в их распоряжении правовые и процедурные сред-

²⁸ См.: *Antiel R.M. a.o. Physicians' Beliefs and U.S. Health Care Reform – A National Survey // The New England Journal of Medicine. 14.09. 2009.*

²⁹ См.: *Keyhani S., Federman A. Doctors on Coverage – Physicians' Views on a New Public Insurance Option and Medical Expansion // Ibidem.*

³⁰ См.: Text: Obama's AMA Speech on Health Care, June 15, 2009 (<http://www.cbsnews.com>).

³¹ *Farrell J.A. The Obama Health Care Bill Explained: Why the Doctors Like It // U.S. News & World Report. 22.03.2010.*

³² <http://www.ama-assn.org/ama/pub/health-system-reform/ama-supports-reform-passage>

ства, чтобы сорвать или по крайней мере отложить принятие реформы.

Естественно, камнем преткновения стали неоднократно упоминавшиеся положения об усилении государственного регулирования системы медицинского страхования в виде ограничения прерогатив частных страховых компаний. Республиканцы рассматривают здравоохранение как сферу преимущественно индивидуальной ответственности. Создание бирж медицинского страхования интерпретируется исключительно как возрастание налогового бремени на наиболее производительный – средний – класс, как дальнейшая бюрократизация медицинского управления через увеличение его штатов. По мнению республиканцев, усиление государственного регулирования может привести лишь к повышению стоимости страховых программ и, в конечном итоге, к вытеснению частных компаний с рынка медицинского страхования.

Разумеется, позиция республиканцев не сводится к простому отвержению самой идеи реформы здравоохранения. Как отмечал один из низовых деятелей демократической партии, республиканцы не отрицали того, что система имеет серьезные недостатки, однако при этом отдавали предпочтение таким “простым” средствам их устранения, применение которых предполагало в лучшем случае лишь частичное исправление ситуации в отдельных областях здравоохранения³³.

Прообразом общенациональной реформы здравоохранения, предлагавшейся демократами, послужила система, которая была создана в штате Массачусетс в 2006 г. Для республиканцев едва ли не идеальным примером служили те меры, которые они реализовали в 2003 г. в штате Техас. Эти меры заключались главным образом в противодействии расточительным методам лечения. Демократы не расценивали тexasский опыт как полностью неудачный, но считали, что он касался только одного из многих недостатков нынешней системы здравоохранения. К тому же его экономический эффект сравнительно незначителен (2%-ное снижение расходов на медицинские услуги) с точки зрения остроты и масштабов существующих общественных потребностей.

В ходе дискуссии по законопроектам Конгресса республиканцы предлагали ограничиться преимущественно снижением размеров взносов

³³ См.: Heim J. Republican Plan for Health Care Reform Has Long Way to Go. The Pilot. Advertisement. 05.02.2010 (<http://www.the-pilot.com/news/2010/feb/05/republican-plan-for-health-care-reform-ha...>).

в медицинское страхование, его распространением на “рисковых” больных, поощрением инновационных программ штатов и т.п. Об этом, в частности, свидетельствовало содержание билля, внесенного ими в Конгресс (ноябрь 2009 г.)³⁴. Такие паллиативные по сути меры не соответствовали ни масштабу, ни остроте назревших проблем. Билль был отвергнут демократическим большинством.

В своем противостоянии реформе республиканцы использовали и непарламентские средства, в том числе выходящие за пределы допустимых в цивилизованной политической дискуссии. Арсенал этих средств был разнообразен. Дезинформация по поводу отдельных положений реформы³⁵ и финансирование заказных исследований, имеющих целью доказать ее пагубность, – с одной стороны. С другой – обвинения Б. Обамы в том, что он стремится ввести систему “единого плательщика” и пытается взорвать изнутри не только нынешнее здравоохранение, но и всю американскую общественную систему³⁶. Наличие разных, а иногда и противоположных точек зрения у двух ведущих партий во многом непреодолимо. Оно отражает не только различие интересов, существующих в обществе, но также сложность и неоднозначность интерпретации многих проблем, связанных как с самим здравоохранением, так и с его реформой.

4. Позиция граждан в целом. По нормам гражданского общества с устоявшимися демократическими традициями реформа не может быть просто навязана населению сверху. Для ее успешной реализации нужна не только прямая связь (государство–общество), но и обратная (общество–государство). Как бы убедительно ни выглядели предложения реформаторов, сколь бы разумный характер они ни носили, одного их выдвижения недостаточно, чтобы обеспечить им существенную и устойчивую поддержку. Судьба реформы в решающей степени зависит от способности авторов *убедить* в ее необходимости преобладающее общественное мнение.

Было ли американское общество в целом готово к восприятию предложений президента и

³⁴ См.: The Reform Americans Can Afford Act (H.R. 5424). Committee on Ways & Means Republicans. (http://republicanswaysandmeans.house.gov/UploadedFiles/HR_5424_short_summary.pdf).

³⁵ См.: Washington Post. 22.07.2009.

³⁶ Как показали некоторые опросы, более 1/2 республиканцев считают, что президент является “скрытым мусульманином”, и 2/3 – что он “социалист”. См.: Mail Online. 07.06.2010 (<http://www.dailymail.co.uk>).

демократического большинства в Конгрессе, касавшихся общей реформы здравоохранения? Определенный ответ на этот вопрос содержится в результатах десятков разнообразных по репрезентативности и методике опросов общественного мнения. Здесь излагаются результаты только некоторых из них.

Фактически позиция граждан оказалась амбивалентной. С одной стороны, их подавляющее большинство, проголосовав на президентских выборах за Б. Обаму, тем самым оказали поддержку и реформе здравоохранения, которая провозглашалась центральным пунктом в программе его будущей внутренней политики. Однако, с другой стороны, после выборов немалая часть граждан выступила против реформы. При этом соотношение сторонников и противников реформы не было постоянным. Во многом оно зависело и от изменения нюансов в содержании реформы, и от интенсивности самого процесса ее принятия – время работало против реформаторов.

Анализ 22 национальных опросов общественного мнения, проведенных в первой половине 2009 г., позволил Р.Д. Блендону и Дж.М. Бенсону прийти к выводам, которые можно объединить в три тематических блока, связанных с реформой³⁷.

Первый – дореформенная система здравоохранения. По отношению к ней большинство участников опросов высказались критически. И это несмотря на то, что почти половина респондентов, имеющих страховку, довольны системой. Неудовлетворение вызывали три момента – непрерывное увеличение размеров взносов в медицинское страхование, ухудшение качества медицинского обслуживания и исключенность из страхования значительных групп населения. В результате примерно 3/4 опрошенных высказались за изменение системы.

Второй блок – конкретное истолкование желаемых перемен. Уровень поддержки той реформы, на которой настаивали президент и демократическое большинство Конгресса, составил 58%. Это намного превысило аналогичный показатель проекта, который выдвигался в начале 90-х годов, – 38%. Для большинства опрошенных реформа означала снижение издержек на здравоохранение, повышение качества обслуживания и распространение системы страхования на тех, кто находился по тем или иным причинам вне нее.

³⁷ См.: Blendon R.J., Benson J.M. Understanding How Americans View Health Care Reform // The New England Journal of Medicine. 12.08.2009. P. e13–e13(4).

Третий блок – некоторые конкретные аспекты реформы. Больше половины респондентов высказались за увеличение роли государства в качестве основного орудия достижения целей реформы. При этом 62% считали, что контроль с его стороны необходимо расширить, а 55% – что федеральное правительство должно гарантировать медицинское страхование для всех граждан.

Предложение о государственном секторе медицинского страхования вызвало неоднозначную реакцию. В пяти опросах, в которых ставился этот вопрос, большинство (52–69%) поддержало это предложение. И лишь в шестом за него высказалось меньшинство (46%). Значительную общественную поддержку получили такие элементы реформы, как распространение медицинского страхования на “рисковых” больных, увеличение налогообложения высоких доходов для финансирования реформы, обязательное обеспечение нанимателями страховки для своих работников и т.п. Многие из них нашли отражение в содержании законопроектных Конгресса.

ЗАВЕРШАЮЩАЯ СТАДИЯ

Чтобы смысл реформы дошел до каждого, в стране была развернута широкомасштабная кампания по разъяснению ее положений и развенчанию мифов, сложившихся вокруг нее. Наряду с общественными организациями активное участие в этой кампании приняли президент³⁸ и члены правительства, а также лидеры демократического большинства обеих палат Конгресса. В своих публичных выступлениях, статьях в СМИ и Интернете они стремились показать, что польза реформы универсальна, что она призвана улучшить медицинское обслуживание практически всех социально-демографических групп³⁹.

Пропаганда потенциально позитивных последствий реформы, направленная дифференцированно на отдельные группы населения, заняла важное место в усилиях демократов по принятию Закона. Имея поддержку изначальных сторонников, реформаторы смогли в большой степени переломить традиционно негативные настроения

³⁸ Показательно, что в “Обращении к нации” президент принял на себя часть ответственности за падение поддержки реформы – “(я) не объяснил ее более ясно американскому народу”. См.: Health Care in America. CNN Politics. 29.01.2010 (<http://www.cnn.com/2010/POLITICS/01/28/reid.pelosi.health.care/>).

³⁹ См.: White House Reports on Health Reform (<http://www.healthreform.gov/reports/index.htm=white house>).

немалой части противников преобразований. Они сумели убедить их в том, что тяготы, вызываемые реформой, менее обременительны, нежели лишения, которыми чревато сохранение системы здравоохранения в ее прежнем виде. Казалось, такой сдвиг в общественном мнении обеспечит достаточную поддержку со стороны организаций профессиональных групп и основной части населения, что открывало прямой и беспрепятственный путь к реформе.

Однако во второй половине 2009 – начале 2010 гг. происходит усложнение общей обстановки вокруг принятия Закона. На это указывают, в частности, два тесно связанных между собой момента. Первый – динамика общественного мнения. Второй – изменение ситуации в сенате.

Первый. О состоянии общественного мнения в этот период можно судить по нескольким опросам. В их центре – выяснение не только общего отношения населения к реформе. Существенное значение приобретают еще две дополнительные проблемы: отложить принятие Закона, или же принять его немедленно; на какой основе продвигать законопроект – по-прежнему на однопартийной (силами только демократов) либо на межпартийной (с привлечением республиканцев).

Согласно данным Института Гэллапа, за сентябрь–январь соотношение числа сторонников и противников незамедлительного принятия Закона практически не изменилось – 50:47 (из 100) в начале упомянутого периода и 49:46 в конце его. “Общая общественная поддержка быстрее принятия Закона о здравоохранении, – делали вывод авторы опроса, – устойчива, хотя и незначительно перевешивает выступления против него”⁴⁰. Приведенные данные вроде бы показывают, что общество разделено почти поровну на сторонников и противников безотлагательного проведения реформы.

При этом содержание этого “почти” практически неизменно: в обоих случаях разница составляла три процентных пункта в пользу сторонников. Одобрение реформы неодинаково в различных социальных, возрастных, этнических и гендерных группах (в %):

– 63 у лиц со сравнительно низкими доходами (менее 30 тыс. долл. в год) – 44 у лиц со средними доходами (30–75 тыс. долл.);

- 67 у небелых – 41 у белых;
- 61 у относительно молодых (18–34-летних) – 48 у лиц среднего возраста (35–54-летних);
- 54 у женщин – 42 у мужчин.

Но какую реформу предпочитали опрошенные? По данным того же Института Гэллапа, в январе 2010 г. 55% выступали за такой закон, который имел бы поддержку не только демократов, но и республиканцев⁴¹. По другому, февральскому опросу, большинство также высказывалось за достижение межпартийного компромисса⁴². При этом более 2/5 респондентов сочли, что демократы “делают слишком мало”, чтобы получить поддержку республиканцев. Правда, по мнению еще большей части (3/5), республиканцы не прилагают достаточных усилий, чтобы достигнуть соглашения с демократами по реформе.

Вместе с тем нельзя пройти мимо некоторых других опросов, проводившихся практически еженедельно во второй половине 2009 г. Они выявили, в частности, тенденцию к тому, что доля сторонников быстрее принятия Закона медленно, но устойчиво снижалась. Так, по данным службы *Fox News*, она сократилась в среднем с 36 до 34%, а доля противников выросла с 47 до 57%⁴³. Иными словами, в конце этого периода больше половины опрошенных были настроены против немедленного принятия Закона. Наличие указанной тенденции косвенным образом подтверждается президентом. В “Обращении к нации” (январь 2010 г.) он отмечал, что “чем дольше она (реформа здравоохранения. – Ф.Б.) обсуждается, тем более скептическими становятся люди по отношению к ней”⁴⁴. Затягивание принятия реформы влекло за собой ослабление ее общественной поддержки.

Здесь неизбежно возникает общий вопрос о неоднозначности в условиях политической демократии взаимосвязи действий государственной власти и состояния общественного мнения. С одной стороны, как справедливо пишет А.А. Галкин, закрытость властных структур от импульсов, идущих снизу, служит признаком разложения системы⁴⁵. Сколько-нибудь продол-

⁴¹ См.: GALLUP. 22.01.2010 (<http://www.gallup.com/poll/125327>).

⁴² См.: The Washington Post. Poll. 09.02.2010 (http://voices.washingtonpost.com/.../2010/...Americans_spread_the_blame_whe.html).

⁴³ См.: Fox News. Poll. Opinion Dynamics. 10.12.2009 (<http://www.foxnews.com/politics/2009/12/10/fox-news-poll-percent-prefer-congress-health-care>).

⁴⁴ Health Care in America.

⁴⁵ См.: Полития. 2009. № 1. С. 7.

⁴⁰ Saad L. Healthcare Bill Support Ticks Up. Public Still Divided. GALLUP, 12.01.2010 (<http://www.gallup.com/poll/125030/Healthcare-Bill-Support-Ticks-Up-Public-Divide...>).

жительный и устойчивый разрыв между характером действий государственной власти и позицией общественного мнения чреват негативными последствиями. Ради поддержания политической стабильности *государственная власть не должна полностью игнорировать общественное мнение.*

С другой стороны, *эффективная государственная власть не следует напрямую и слепо за общественным мнением.* Скорее, она способствует его формированию и трансформации в направлении, соответствующем долгосрочным общественным потребностям. Более того, как известно, порой общественная ответственность вынуждает государство наперекор преобладающему мнению принимать непопулярные решения.

Стремление к созданию атмосферы консенсуса вокруг переустройства здравоохранения объясняется, очевидно, не только тем, что ее отсутствие существенно затрудняло *принятие* Закона. Другое прагматическое соображение заключалось в том, что обстановка конструктивного сотрудничества государственной власти и институтов гражданского общества составляет непереносимое условие последующей *реализации* его положений.

Какие политические выводы вытекали из вышеприведенных результатов опросов, во многом противоречивых? Говоря обобщенно, и благоприятное для реформаторов состояние общественного мнения, и его же неблагоприятная динамика, как это ни парадоксально, с разных сторон подталкивали к одному и тому же – безотлагательному принятию Закона, который отражал бы предложения не только президента и партии демократов, но и партии республиканцев. Затягивание этого процесса угрожало дальнейшим сокращением числа сторонников реформы, а таявшая поддержка настоятельно требовала увеличить усилия по быстрейшему принятию Закона.

Показательно в связи с этим обращение группы специалистов по экономике здравоохранения к президенту и членам Конгресса в феврале 2010 г. “После месяцев интенсивных дискуссий, экспертных анализов и принятия законопроектов палатой представителей и сенатом..., – писали они, – наступило время для принятия Закона”. Их общий вывод сводился к необходимости решительных действий для скорейшего принятия закона, который “предусматривает существенные изменения, направленные на улучшение здравоохранения США”⁴⁶.

⁴⁶ Цит. по: Nowness. *Economix. Explaining the Science of Everyday Life*. 26. 02. 2010.

Второй момент. Несмотря на численное преобладание в Конгрессе сторонников проекта реформы, исходящего от демократов, возможности его реализации оказались неограниченными. Общая политическая ситуация, которая ранее складывалась безусловно позитивно для реформаторов, во второй половине 2009 г. стала ухудшаться. Косвенным образом это проявилось в том, что на выборах губернаторов штатов Нью-Джерси и Виргиния демократы потерпели поражение. На выборах мэра Нью-Йорка в очередной раз победу одержал независимый кандидат М. Блумберг.

Но самое главное заключалось в том, что на место сенатора от штата Массачусетс был избран республиканец С. Браун. Это привело к драматической перемене соотношения сил в сенате: сторонники реформы, потеряв квалифицированное большинство, не могли принять согласованный с палатой представителей законопроект⁴⁷. А без этого президент, в свою очередь, не был в состоянии подписать окончательный текст Закона. Тем самым был нарушен оптимальный алгоритм принятия решения, который упоминался вначале. Вместе с тем победа республиканца на выборах в сенат косвенным образом усилила поворот общественного настроения в пользу того, чтобы новый закон стал детищем межпартийной договоренности.

Реформаторы сразу же определили пределы допустимого компромисса. Они решительно отвергли возможность отложить принятие Закона или начать обсуждение его заново, отказавшись от того, что уже проделано. Вместе с тем они выступили за включение в Закон конструктивных предложений, исходивших от республиканцев. Для реформаторов образцом гибкого подхода служило то, как принималось во многом сходное законодательство в штате Массачусетс: при губернаторе-*республиканце* М. Ромни, но по инициативе *демократов* во главе с сенатором Э. Кеннеди.

В попытке выработать единое двухпартийное решение по реформе Белый дом в феврале 2010 г. созвал конференцию, в которой приняли участие ведущие конгрессмены от обеих партий. На ней был выдвинут “новый план” президента, в основе которого лежал комплекс положений, уже содержащихся в законопроектах Конгресса. Вместе с тем в него были включены и некоторые предло-

⁴⁷ О политическом значении этих выборов см.: Iglehart J.K. *Press Ahead or Scale Back? The Reform Effort after the GOP Victory in Massachusetts // The New England Journal of Medicine*. 27.01. 2010. P. e14(1)–e14(3).

жения республиканцев. На что рассчитывали реформаторы? По их мнению, конференция в случае согласия республиканцев на “новый план” могла бы дать президенту “еще один шанс” подтолкнуть процесс принятия реформы⁴⁸.

Однако демократы не добились поставленной цели. Несмотря на то, что они пошли на некоторые уступки, сугубо негативное отношение республиканцев к реформе не было поколеблено. Тем самым рассеялась иллюзия, что удастся провести реформу, одобренную обеими партиями.

Существовало по крайней мере два варианта выхода из политического тупика и обретения *правовой* возможности довести дело, которое уже “почти сделано” (а ведь США никогда ранее не стояли так близко к реформе здравоохранения), до его логического конца. Один из них состоял в том, чтобы отказаться от во многом комплексного и глубокого характера реформы и ограничиться реализацией ее отдельных положений. Другой вариант – палата представителей могла принять ту менее кардинальную (по сравнению с ее собственной) версию законопроекта, которая была уже одобрена сенатом в 2009 г. В этом случае не требовалось квалифицированного большинства при утверждении сенатом совместного с палатой представителей законопроекта.

В итоге был выбран второй вариант, который представлялся оптимальным в конкретных условиях того времени. В его основу была положена так называемая процедура примирения, неоднократно использовавшаяся при утверждении бюджета. Впервые примененная к социальной сфере, она позволяла принять Закон и при этом ограничивала возможности сенаторов-республиканцев прибегать к obstructионистской тактике бесконечных откладываний и вопросов. После того как сначала палата представителей незначительным большинством голосов – 219 против 212, а затем и сенат 59 голосами против 41 одобрили текст согласованного между ними законопроекта, президент подписал Закон.

Его текст содержал в качестве основных предложения, выдвинутые реформаторами. Вместе с тем демократическое большинство Конгресса не игнорировало и мнение меньшинства. В той или иной степени Закон отражал многие замечания оппонентов из рядов как республиканской партии, так и профессиональных организаций.

⁴⁸ Подробнее об этом см.: Medscape Pediatrics. 24. 02. 2010 (<http://www.medscape.com/viewarticle/717559>).

Это относится прежде всего к мерам по ограничению медицинских затрат, в частности сокращению чрезмерных расходов, связанных с далеко не всегда оправданными и потому расточительными методами лечения. На этих мерах особенно настаивали республиканцы. В Закон вошли и те положения, которые отстаивали организации медицинских работников. Они сводились к тому, чтобы уделить большее внимание профилактической медицине, усовершенствовать систему оплаты труда врачей, облегчить получение медицинского образования и др. В результате содержание Закона отражало максимально возможное соединение предложений разработчиков реформы и ее противников в той степени, в которой они имели конструктивную направленность и отвечали потребностям системы здравоохранения и потребителей ее услуг.

Конечно, на этом борьба вокруг реформы не заканчивается. Инициаторами сопротивления ей выступают, в частности, республиканские губернаторы и прокуроры некоторых штатов. Так, прокуроры из 14 штатов опротестовали в Верховном суде некоторые положения нового Закона (например, принуждение приобретать медицинскую страховку), представив их как нарушающие права граждан и тем самым противоречащие конституции.

Не будучи панацеей от всех недугов современной американской системы здравоохранения, Закон представляется лишь первым шагом на пути к ее общему преобразованию. Немало сложностей сулит само осуществление положений Закона. Во многом оно зависит от того, насколько эффективным будет сотрудничество в этой области государственных властей и институтов гражданского общества.

* * *

Как видим, процесс принятия Закона о здравоохранении проходил в США трудно, в сложной социально-политической обстановке. Временами он заходил в тупик и висел на волоске. На его результаты влияли позиции экспертного сообщества и профессиональных групп, отношение населения, баланс политических сил в Конгрессе и, в особенности, способность президента и большинства конгрессменов отстаивать ключевые положения реформы, проявляя, одновременно с жесткостью и последовательностью, склонность к неизбежным компромиссам.

Успешному завершению этого процесса благоприятствовало сочетание нескольких обстоятельств. Содержание реформы в целом получило поддержку большей части общества, чьим эконо-

мическим и социальным потребностям она призвана соответствовать. Реформаторы применили гибкую тактику, сердцевину которой составили не столько преодоление сопротивления оппонентов и, тем более, их насильственное принуждение, сколько разъяснение преимуществ реформы и убеждение в ее необходимости. Президент проявил в достаточной мере такие необходимые для политика качества, как терпение, настойчивость и политическую волю, при защите требуемых пре-

образований. В основе принятия Закона лежало достижение компромисса между реформаторами, то есть государственными властями (Конгрессом и президентом), и институтами гражданского общества.

Ключевые слова: здравоохранение США, реформа американского здравоохранения, принятие Закона о здравоохранении в США, общественное мнение США, президент Б. Обама, компромисс демократов и республиканцев.

НОВЫЕ ПРОЕКТЫ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

© 2011 г. С. Севастьянов

Результаты исследований свидетельствуют, что формирование азиатских интеграционных институтов совпадает со временем либо шоковых изменений в системе международных отношений, либо мировых или региональных экономических кризисов. Окончание холодной войны в конце 80-х годов способствовало появлению Форума Азиатско-Тихоокеанского Экономического Сотрудничества (АТЭС) и Регионального Форума АСЕАН. Азиатский финансовый кризис 1997 г. обеспечил быстрое становление еще одного межправительственного форума – АСЕАН+3 (АПТ).

Мировой экономический кризис 2008–2009 гг. породил ряд инициатив, направленных на повышение уровня институционализации международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР). Назовем, в частности, обновленную трактовку строительства Восточноазиатского сообщества (ВАС) в версии премьер-министра Японии Юкио Хатоямы, предложение по формированию Азиатско-Тихоокеанского сообщества (АТС) премьер-министра Австралии Кевина Радда и уже реализуемый несколькими государствами АТР проект Транс-Тихоокеанского партнерства (ТТП). Их анализу и посвящена данная статья.

ДЕЙСТВУЮЩИЕ ИНСТИТУТЫ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНАЛИЗМА

При рассмотрении региональных интеграционных проектов необходимо учитывать более ранний опыт Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Созданная в 1967 г., АСЕАН интересна в первую очередь тем, что выработанный за долгие годы набор ее институциональных норм, получивший название “Путь АСЕАН” (*The ASEAN Way*), стал основополагающим для большинства созданных впоследствии в регионе межправительственных организаций (МПО). Обычно “Путь АСЕАН” характеризуют как процесс ре-

гиональных взаимодействий и сотрудничества, который базируется на консенсусе и личных политических связях и отличается постепенным движением, неформальным характером, стремлением избежать конфронтации в ходе переговоров. Центральным является принцип невмешательства во внутренние дела членов организации. Такой подход, несомненно, обеспечивает живучесть этих международных институтов. Правда, с другой стороны, он во многом становится причиной их низкой эффективности в функциональном отношении.

Международное экономическое сотрудничество в регионе осуществляется в рамках созданной в 1989 г. организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Эта организация в своей деятельности руководствуется принципом открытого регионализма. Его суть заключается в том, что развитие экономического сотрудничества и снятие ограничений на движение товаров, денежных и людских потоков внутри АТР сочетается с соблюдением принципов ВТО. АТЭС создавалась как консультативная организация, выполнение ее решений юридически не обязательно для стран-участниц. Пик деятельности Форума АТЭС пришелся на середину 90-х годов, когда в Богорской декларации и других документах были определены задачи и намечены пути формирования региональной зоны свободной торговли (ЗСТ). Тем не менее и сегодня, 15 лет спустя, перспективы формирования экономической интеграционной группировки на базе данной межправительственной организации представляются неопределенными.

Во многом это связано с неоднородностью состава АТЭС, включающей как развитые, так и развивающиеся страны. Между двумя этими группами государств сохраняются принципиальные разногласия по проблеме поддержания баланса между основными сферами деятельности организации – либерализацией торговли и инвестиций, с одной стороны, экономическим и техническим сотрудничеством – с другой. Развитые страны выступают преимущественно за развитие первого направления, развивающиеся – за приоритетную реализацию второго (в виде программы экономического и технического сотрудничества

СЕВАСТЬЯНОВ Сергей Витальевич, профессор, доктор политических наук, директор Центра международных исследований Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (ssevastyanov@hotmail.com).

ЭКОТЕК). На юбилейном саммите АТЭС, посвященном 20-летию со дня создания организации (Сингапур, 2009 г.), подавляющее большинство докладчиков отмечало, что за эти годы страны-участницы достигли высокого уровня внутрирегиональной торговой интеграции. Доля взаимной торговли в их совокупном товарообороте составила 67%, что превышает соответствующий показатель для ЕС; общий объем внутрирегионального экспорта вырос в шесть раз; общий уровень таможенных тарифов на товары снизился с 17 до 5%¹. Иными словами, АТЭС способствовал развитию экономической интеграции де-факто. Однако де-юре движение к выполнению целей Богорской декларации застопорилось: полного открытия рынков развитых стран для развивающихся государств АТЭС, намеченного на 2010 г., так и не произошло.

Экономическая интеграция в регионе *Восточной Азии* осуществляется в рамках двух конкурирующих межправительственных организаций: АПТ (10 стран АСЕАН, Китай, Япония, Республика Корея) и Саммита Восточной Азии (страны АПТ, Индия, Австралия и Новая Зеландия).

Сегодня АПТ – ведущая региональная структура Восточной Азии, где сосредоточено сотрудничество по ключевым направлениям экономической интеграции (торговому и финансовому). Главным “локомотивом” проекта АПТ, задающим темп в его развитии, выступает Китай.

В 2009 г. на фоне углубляющегося мирового экономического кризиса страны Восточной Азии достигли соглашения о создании регионального валютного фонда объемом 120 млрд. долл. Цель фонда – оказание экстренной помощи странам региона вне рамок МВФ. 80% объема формирующегося фонда составят средства так называемой “северной тройки” – Китая, Японии и Республики Корея. Это позволит названным странам играть в фонде ключевую роль.

Важным этапом на пути к институционально-правовому оформлению торгово-экономической интеграции должны стать 2010–2012 гг. В этот период вступят в силу соглашения о зоне свободной торговли между странами – членами АСЕАН и в большинстве форматов АСЕАН+.

Роль АПТ как ведущего интеграционного института Восточной Азии оспаривают ряд государств, в первую очередь Япония. Желая сбалансировать быстрое геополитическое и эконо-

мическое усиление Китая, эти государства еще в 2005 г., в ходе первого саммита Восточной Азии, добились участия в региональной интеграции, помимо 13 государств АПТ, также Индии, Австралии и Новой Зеландии. Это фактически означало создание новой интеграционной группировки, которая и получила название “Саммит Восточной Азии”. В отличие от АПТ, решающей проблемы непосредственно экономического взаимодействия, в повестке Саммита Восточной Азии доминируют глобальные, но менее значимые для стран региона функциональные направления сотрудничества: изменение климата, экология, борьба с последствиями стихийных бедствий и т.п.

НОВЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ ВОСТОЧНОЙ АЗИИ И АТР

За последние два года Япония внесла новые акценты в уже действующую модель формирования Саммита Восточной Азии, а другие страны региона выдвинули два новых интеграционных проекта в масштабе АТР. Эти новации, как уже говорилось, объясняются в первую очередь причиной геополитического характера – стремлением создать противовесы быстро набирающему политическую и экономическую мощь Китаю. Но налицо также экономический момент – необходимость повышения уровня либерализации торговли в условиях экономического кризиса и низкой эффективности АТЭС. Наконец, важную роль сыграло принципиальное изменение подходов США к своему участию в многостороннем сотрудничестве в регионе (этот вопрос рассматривается ниже).

Вашингтон, стремящийся как-то уменьшить влияние Китая в регионе, действует в тесном союзе с Японией. Эта страна традиционно участвует в борьбе за лидерство в интеграционных структурах АТР и влияет на модели формирующихся международных институтов, прежде всего Саммита Восточной Азии. Напомним, что еще в 2002 г. в Сингапуре японский премьер-министр Коидзуми выдвинул идею создания “расширенного Восточноазиатского сообщества” (она получила известность как “доктрина Коидзуми”). Предполагалось, что в центре новой группировки встанут Япония, страны АСЕАН, Китай, Республика Корея, Австралия и Новая Зеландия. Тем самым с помощью Токио обеспечивалось снижение китайского влияния в интеграционных структурах и пресекались (или, по крайней мере, сужались) возможности формирования антиамериканских тенденций в ходе интеграции.

¹Keynote address by Lee Hsien Loong, prime minister of Singapore (http://www.apec.org/apec/news__media/speeches/131109_ceosummit_pmllee.html).

Концептуальные основы японского подхода к региональной интеграции были сформулированы в 2005 г. МИД Японии. В соответствии с ними в основу региональных структур Восточной Азии должны быть положены следующие базовые принципы:

- “открытого регионализма”;
- “функциональной значимости”, то есть совместимости новой структуры с уже действующими в АТР региональными институтами;
- демократии, прав человека и других универсальных демократических ценностей;
- развития широких мер доверия в военном и политическом взаимодействии.

Идея создания Восточноазиатского сообщества (ВАС), выдвинутая в 2009 г. новым премьер-министром Японии Юкио Хатоямой, во многом схожа с “доктриной Коидзуми” и с приведенными выше принципами². Новая структура нацелена на расширение сотрудничества в финансовой и инвестиционной сферах в таких областях, как торговля, образование, охрана окружающей среды, преодоление последствий и предупреждение стихийных бедствий, морские перевозки. В предложениях Японии уделено особое внимание проблеме безопасности и повышению качества жизни граждан стран сообщества. Но главным является тот факт, что Япония настаивает на прямом подключении в Восточноазиатское сообщество США. Предполагается, что они станут одним из его основных участников, а американо-японский союз в области безопасности явится краеугольным камнем новой группировки.

Существуют и новые варианты построения единого АТР. Их рассмотрение представляется целесообразным начать с инициативы Австралии. Ее подход отличается комплексным характером интеграционных целей и высокой дипломатической активностью в их продвижении.

В 2008 и 2009 гг. премьер-министр Австралии К. Радд неоднократно выступал с предложением создания к 2020 г. Азиатско-Тихоокеанского сообщества³. При этом он отмечал большой позитивный опыт субрегионального сотрудничества АСЕАН, а также успехи в конкретных функциональных областях АТЭС, АПТ, Саммита Восточной Азии и других международных организаций.

² См.: *Hatoyama Yukio. Japan's New Commitment to Asia: Toward Realization of an East Asian Community / The RSIS Distinguished World Leaders Lecture. Singapore, 15.11.2009.*

³ См.: *Keynote address by Kevin Rudd, prime minister of Australia. Singapore, 29.05. 2009 (<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue-2009>).*

Однако, опираясь на имеющийся европейский опыт, австралийский премьер предложил создать новый межправительственный институт, который носил бы всеохватывающий характер как в географическом плане (весь Азиатско-Тихоокеанский регион), так и в функциональном (все ведущие направления сотрудничества: экономическое, политическое и область безопасности).

Весьма непросто выстроить институт, способный включить в себя целую группу уже действующих организаций и форумов. Пока непонятно также, какие страны войдут в число его участниц. С учетом сложности этих проблем К. Радд и его специальный советник Р. Уолкот сформулировали свои предложения в весьма общей форме. Они заявили о готовности их обсудить со всеми заинтересованными сторонами и обозначили в качестве возможного срока создания Азиатско-Тихоокеанского Сообщества (АТС) сравнительно далекую дату – 2020 год.

Наиболее сложным является вопрос о членстве в новой организации. По мнению Р. Уолкота, в нее могли бы войти Азиатская Восьмерка (США, Китай, Япония, Россия, Индия, Индонезия, Республика Корея и Австралия) или Азиатская Десятка (вышеназванные страны, а также государства, являющиеся действующим и будущим председателями АСЕАН)⁴. В научном сообществе рассматриваются и варианты создания АТС на базе членов “большой двадцатки”. Это могут быть 10 ее азиатско-тихоокеанских членов (Австралия, Канада, Китай, Индия, Индонезия, Япония, Республика Корея, Мексика, Россия, США) или 6 ее восточноазиатских участников (Китай, Япония, Республика Корея, Австралия, Индонезия и Индия).

Анализ этих предложений свидетельствует о том, что они в первую очередь учитывают интересы великих держав и крупных стран региона (Австралия, Индонезия, Республика Корея), тогда как интересы небольших государств остаются неучтенными. Ни один из вариантов не предполагает центральной роли АСЕАН в создаваемом объединении. Между тем именно такая структура сегодня характерна для большинства региональных организаций Восточной Азии. В результате предложенные К. Раддом модели организации АТС встретили негативное отношение со стороны стран АСЕАН, в том числе и Сингапура, который ранее всегда поддерживал австралийские интеграционные инициативы.

⁴ См.: *Kelly P. Shape of the Future // The Australian. 20.12. 2008.*

Заслуживает внимания еще один новый проект, охватывающий сферу экономики. Как уже говорилось, де-юре интеграция в формате АТЭС застыла вследствие возникновения политических и социально-экономических препятствий этому процессу в ряде развитых стран. В данных условиях некоторые небольшие страны АТР нашли простой, но эффективный механизм, позволяющий постепенное продвижение в направлении развития свободной торговли.

На саммите АТЭС в Сингапуре в 2009 г. в выступлении премьер-министра этой страны впервые прозвучало название новой структуры – Транс-Тихоокеанское партнерство (ТТП)⁵. Это соглашение о создании зоны свободной торговли, заключенное четырьмя государствами АТР (Брунеем, Новой Зеландией, Сингапуром и Чили). Формат ТТП позволяет подключиться к нему любой стране АТР, готовой развивать торговые отношения на базе принятого стандарта. И этот процесс уже заработал: США, Австралия, Перу и Вьетнам выразили желание присоединиться к ТТП. Подключение к этому соглашению весьма значимых для региона участников станет важным этапом на пути формирования зон свободной торговли в масштабе всего АТР.

Формально организация Транс-Тихоокеанское Партнерство не является конкурентом АТЭС; обе они ставят перед собой одну и ту же главную цель – полную либерализацию торговли в регионе. При этом к ее достижению ТТП идет противоположным путем (не темпом “последнего верблюда в караване”, как принято в АТЭС, а, напротив, быстро увеличивает число участников за счет тех, кто уже выполнил требования соглашения о ЗСТ, что стимулирует к вступлению все большее число государств региона).

АМЕРИКАНСКИЕ ПОДХОДЫ К ИНТЕГРАЦИИ В АТР

В период пребывания у власти администрации Дж. Буша мл. США прибегали к многосторонним механизмам сотрудничества только тогда, когда это напрямую отвечало их интересам. Так, не уделяя особого внимания АТЭС и Региональному Форуму АСЕАН, они активно участвовали в Шестисторонних переговорах по проблемам безопасности Корейского полуострова.

Администрация Б. Обамы, придя к власти, в короткие сроки пересмотрела подходы к мно-

гостороннему сотрудничеству в АТР и Восточной Азии. При этом сыграли свою роль многие факторы. Смена власти означала изменение концептуальных подходов: представители Демократической партии США более своих конкурентов-республиканцев склонны прибегать к многостороннему сотрудничеству.

Изменения в политике США выразились, во-первых, в стремлении обеспечивать американские интересы в АТР путем более широкого использования ресурсов партнеров, во-вторых, в готовности активно играть на всех основных региональных площадках многостороннего сотрудничества, включая те, которые ранее не рассматривались в качестве приоритетных. Так, сохраняя прочные и активные связи с ведущими странами АТР (Китаем, Японией, Индией), США оперативно повысили уровень отношений с государствами АСЕАН. В период пребывания у власти президент Дж. Буш мл. никогда не посещал саммиты АСЕАН, а в отдельные годы их игнорировала даже Госсекретарь США К. Райс, что вызывало негативную реакцию в Юго-Восточной Азии. Все изменилось после избрания Б. Обамы: в первый же год его президентства был впервые проведен саммит США–АСЕАН. Состоялось также подписание американской стороной Договора о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии. Этот основополагающий для АСЕАН документ ограничивает возможности применения Соединенными Штатами своих вооруженных сил в данном субрегионе. Таким образом, в течение всего одного года Вашингтон предпринял все необходимые шаги, чтобы соответствовать трем основным критериям, предъявляемым к странам – членам Саммита Восточной Азии. А с поддержанием высокого уровня экономических отношений со странами АСЕАН у США проблем никогда не было.

В программной речи в Центре “Восток–Запад” в Гонолулу в январе 2010 г. Госсекретарь США Х. Клинтон раскрыла основные приоритеты политики США в АТР и новые американские подходы к многосторонним региональным институтам сотрудничества. Так, в экономической сфере Вашингтон отметил успехи АТЭС и выразил готовность и дальше работать в этой организации. Было заявлено, что США уже начали переговорный процесс по подключению к ТТП как эффективному механизму объединения наиболее развитых экономик Азиатско-Тихоокеанского региона⁶.

⁵ См.: Keynote address by *Lee Hsien Loong*, prime minister of Singapore (http://www.apec.org/apec/news__media/speeches/131109_ceosummit_pmllee.html).

⁶ См.: *Clinton H.* Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities (<http://state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>).

Одновременно была декларирована готовность США занять положение лидера в азиатско-тихоокеанских институтах. К ведущим среди них был отнесен, помимо функционирующего уже 20 лет АТЭС, созданный, напомним, лишь в 2005 г. Саммит Восточной Азии. Более того, американский министр иностранных дел проинформировал собравшихся, что Вашингтон уже прорабатывает с Японией и другими азиатскими партнерами вопросы о возможностях и путях усиления позиций США в Саммите Восточной Азии и о способах более органичного и эффективного встраивания этой организации в общую инфраструктуру институционального сотрудничества АТР. То есть США продемонстрировали интерес к тому, чтобы, с одной стороны, самим занять достойное место в названной организации, а с другой – постепенно повысить ее статус в общей системе региональных институтов.

БУДУЩЕЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ИНСТИТУТОВ АЗИИ И РОССИЙСКОЕ УЧАСТИЕ В НИХ

Будущая модель Азиатско-Тихоокеанского региона ближе к НАФТА, чем к ЕС, и нет оснований ожидать создания ни в АТР, ни в Восточной Азии наднациональных институтов даже в отдаленной перспективе. В ближайшие 10–15 лет продолжится формирование интеграционной модели, базирующейся на развитии экономического сотрудничества, когда институты открытого регионализма (АТЭС и/или Саммит Восточной Азии) и закрытого формата (АПТ) могут развиваться параллельными курсами. Анализ новых интеграционных инициатив позволяет заключить, что модель АТС с предложенным К. Раддом составом участников не имеет перспектив. Этот проект несет в себе большие политические риски, так как предполагает радикальную смену региональных силовых векторов (от стран АСЕАН и Китая в сторону США и средних по величине государств). Следствием этого стали осторожные оценки проекта США Китаем и Японией, которые одобряют призыв К. Рада к повышению эффективности сотрудничества в АТР, но не более того. Официально они его не поддержат, так как учитывают большую роль стран АСЕАН в региональной интеграционной архитектуре. При этом и у Китая, и у Японии уже есть интеграционные проекты (АСЕАН+3 и Восточно-Азиатское Сообщество соответственно), реализации которых они уделяют первостепенное внимание. Позиция России в отношении инициативы К. Рада тоже должна быть очень взвешенной, чтобы не услышать от

стран АСЕАН обвинений в гегемонизме (хотя сегодня для этого нет оснований).

Предложенная и уже реализуемая малыми странами Азиатско-Тихоокеанского региона модель Транс-Тихоокеанского партнерства, напротив, имеет хорошие перспективы. Ведь она обеспечивает действие механизма, необходимого для развития процессов либерализации торговли в регионе. Опора исключительно на инструменты и принципы АТЭС привела к тому, что движение по этому пути застопорилось. В ТТП же продвижение осуществляется по принципу “от достигнутого”, и о своем предстоящем подключении к этому проекту уже заявили США, Австралия и другие государства. Из числа вышерассмотренных новых инициатив наиболее значимой для региона станет дальнейшая разработка версии ВАС, выдвинутой Хатоямой. Важную роль, отводимую в этом проекте США, следует рассматривать как шаг Токио навстречу администрации Б. Обамы, выразившей готовность к большей вовлеченности в многостороннее сотрудничество в АТР и стремление участвовать в работе Саммита Восточной Азии.

В 2009 г. Вашингтоном были оперативно сняты все формальные барьеры для вступления США в состав этого института. Оно может произойти уже на 17-м саммите АСЕАН в октябре 2010 г. в Ханое. Планируется пригласить на эту конференцию страны-партнеры, не являющиеся членами АСЕАН. Вопрос о возможном приеме новых членов уже обсуждался странами-участницами на 16-м (внутреннем) саммите АСЕАН в апреле 2010 г. в Хошимине. Позитивные результаты дискуссий отражены в тексте официального заявления председателя 16-го саммита АСЕАН, согласованного со всеми участниками⁷. В нем подтверждена их готовность одновременно с 17-м саммитом АСЕАН провести еще два саммита: Россия–АСЕАН и США–АСЕАН (пп. 44 и 45 заявления соответственно).

Но особый интерес, безусловно, представляет п. 43 заявления, в котором страны АСЕАН отметили, что Саммит Восточной Азии является открытой организацией и приветствует участие стран-лидеров. При этом они обратились к России и США с открытым призывом более глубоко втянуться в формирующуюся региональную архитектуру, в том числе рассмотреть возможность получения любого приемлемого для них официального статуса участника фору-

⁷См: http://asean2010.vn/asean_en/news/46/2da86a/chairmans-statement-of-the-16th-asean-summit-towards-the-asean-community-from-vision-to-action

ма (*involvement with the EAS through appropriate modalities*). В тексте не определено, каков же будет этот статус, что, вероятно, и станет темой для дискуссий между заинтересованными сторонами в ближайшие месяцы.

Напомним, что Россия рассматривалась в качестве кандидата на вступление в Саммит Восточной Азии еще в ходе подготовки к его первому совещанию. В.В. Путин, в то время президент РФ, в своем выступлении на саммите декларировал желание России вступить в состав новой организации. Однако мнения стран-участниц по вопросу приема России разделились. В поддержку нашей страны высказывались Малайзия, Китай, Филиппины, Республика Корея. Сингапур и Индонезия опубликовали совместное заявление против намерения Малайзии поддержать российское членство.

В апреле 2005 г. на встрече министров иностранных стран АСЕАН были утверждены три условия, которым должны соответствовать члены Саммита Восточной Азии:

- обладание статусом партнера по диалогу АСЕАН (получен РФ в 1996 г.);
- присоединение к Договору о дружбе и сотрудничестве в ЮВА (подписан РФ в 2004 г.);
- наличие развитых (*substantial*) отношений с АСЕАН.

По мнению Сингапура, Россия не соответствовала последнему критерию, так как ее экономические отношения со странами МПО находились на очень низком уровне. В частности, в 2004 г. (на момент рассмотрения вопроса о членстве России) ее суммарный товарооборот со странами АСЕАН составил 3.1 млрд. долл.⁸ Однако в том же году товарооборот с этими странами Новой Зеландии не превысил 3.5 млрд. долл., то есть был примерно равен российскому. Таким образом, следует признать, что нежелание принять РФ в состав Саммита было вызвано не только экономическими причинами. Ряд стран (Сингапур, Австралия, Япония, Индонезия) опасались, что включение в новую организацию РФ усилит рост влияния Китая в регионе и вызовет недовольство Вашингтона.

В течение последующего периода Россия непрерывно наращивала отношения со странами восточноазиатского региона. В стратегическом плане наиболее эффективным способом подключения РФ к региональным интеграционным проектам является сочетание функционального и

геополитического подходов. Речь идет о дальнейшем расширении экономического сотрудничества со странами СВА и о выстраивании более сбалансированных политических отношений с ведущими государствами Восточной Азии. Приоритетной задачей в сфере экономики остается развитие инфраструктуры: многосторонние проекты в этой области, такие как строительство энергомоств, нефте- и газопроводов, транспортных магистралей, соединяющих Россию со странами-соседями, являются своего рода символами регионализма.

В интересах подъема дальневосточных территорий РФ следует конструктивно взаимодействовать с партнерами на всех уровнях регионализма АТР. Подготовка и проведение саммита АТЭС во Владивостоке создают предпосылки для активного вовлечения Восточной Сибири и Дальнего Востока России в интеграционное пространство Северо-Восточной Азии, что невозможно без качественного увеличения присутствия российского бизнеса на рынках и в экономиках стран АТР. Российское правительство запланировало на Дальнем Востоке существенные вложения в отрасли, которые занимаются производством высокотехнологичной продукции и переработкой ресурсов. Однако иностранные инвестиции в эти сектора экономики также необходимы. Чтобы их привлечь, требуются энергичные системные усилия. Следует оперативно определиться с российскими приоритетами для совместной работы с членами АТЭС с прицелом на 2012 г. При этом важно выбрать в качестве основных направлений такие, освоение которых способствовало бы улучшению социально-экономического положения населения Дальнего Востока и одновременно позволило бы России внести весомый вклад в развитие экономического сотрудничества в АТР.

Необходимо декларировать несколько приоритетных направлений сотрудничества нашей страны со странами АТЭС. Учитывая, что РФ не является членом ВТО, в наибольшей степени ее интересам отвечает собственное активное участие в ЭКОТЕК и вовлечение в эту программу партнеров. В контексте геополитических и экономических реалий СВА ключевыми для Восточной Сибири и Дальнего Востока являются сотрудничество в энергетической сфере и проекты совместного использования транспортного потенциала РФ. Недавние экологические катастрофы на заводах северо-восточного Китая, последствия которых распространились на весь регион СВА, свидетельствуют об актуальности сотрудничества в таких сферах, как охрана окружающей среды и

⁸Здесь и далее – доллары США.

ресурсосбережение. В последнем случае важным для России может стать предложение о расширении взаимодействия в области рыболовства и сохранения морских ресурсов.

Еще одно важное направление – сотрудничество в науке и образовании. Сегодня в вузах Владивостока и Хабаровска обучается большое число иностранцев. Это означает, что открываются реальные возможности для наращивания экспорта российских образовательных услуг в страны АТР⁹.

В 2010 г. Председателем АСЕАН является Вьетнам, имеющий хорошие межгосударственные отношения как с США, так и с Россией. Эта ситуация исключительно удобна, чтобы одновременно официально пригласить к вступлению в Саммит Восточной Азии и Вашингтон и Москву. Такое “пакетное решение”, когда США и Россия могли бы (в согласованные со всеми заинтересованными сторонами сроки) одновременно вступить в его состав, предоставляет благоприятную возможность для укрепления политических и экономических позиций нашей страны в АТР. Во избежание каких-либо неожиданностей российской дипломатии следует обсудить возможности реализации этого решения в ходе подготовки к

предстоящему саммиту Россия–АСЕАН, а также согласовать его с каждым из влиятельных региональных игроков по отдельности. В первую очередь это касается Вьетнама, а также Японии и Австралии, у которых в разные годы возникали возражения против российского членства в азиатских межправительственных институтах. Наконец, было бы весьма целесообразно обсудить это предложение с Вашингтоном и до некоторой степени скоординировать с ним свои действия, как это, например, уже имеет место в вопросе согласования сроков ратификации Договора СНВ-3. Дело в том, что у ряда российских экспертов возникло стойкое ощущение, что за последнее десятилетие США принижали политическую и экономическую роль России в АТР. Позитивное отношение Вашингтона к приему Москвы в состав форума могло бы продемонстрировать, что данные неконструктивные подходы остались в прошлом и что начавшееся улучшение российско-американских отношений на мировом уровне постепенно охватывает и Азиатско-Тихоокеанский регион. Одновременно подобное развитие событий будет работать и на повышение в регионе роли самого Саммита Восточной Азии, который по значимости пока существенно уступает АПТ.

Ключевые слова: модели Азиатско-Тихоокеанской интеграции, Форум АТЭС, АСЕАН, Саммит Восточной Азии, Транс-Тихоокеанское партнерство, Азиатско-Тихоокеанское сообщество.

⁹ Подробно см.: *Севастьянов С.В.* Форум АТЭС: проблемы эффективности и перспективы развития // Космополис. 2008. № 3. С. 144–155.

ИНТЕГРАЦИЯ ИММИГРАНТОВ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА (Европейский и российский опыт)

© 2011 г. Я. Стрельцова

По данным Демографического отдела ООН в 2005 г. насчитывалось почти 200 млн. международных мигрантов, что составило приблизительно 3% (против устойчивых 2% в 1965–1990 гг.) населения планеты¹. Их численность, по сравнению с 1980 г., то есть почти за 30 лет, увеличилась в 2 раза. Стремительный рост мигрантов, причем за более короткий срок, наблюдается в России. Численность иностранных работников, официально привлеченных в экономику страны, возросла со 125 тыс. в 1994 г. до 1 млн. 150 тыс. в 2006 г., увеличившись за 12 лет почти в 8 раз.

Россия сегодня занимает 2-е место после США и 1-е в Европе по масштабам трудовой миграции. Согласно исследованиям, проведенным Международным фондом развития и Всемирным банком, на долю РФ приходится 48% общего числа мигрантов всей Европы, иммигранты составляют 10% населения страны². По оценкам экспертов, до кризиса на территории страны одновременно находилось около 10 млн. гастарбайтеров. Ожидалось, что после кризиса и стагнации в строительстве и торговле – двух основных сферах занятости иммигрантов – их число сократится. Тем не менее в мае 2010 г., по данным заместителя начальника управления международных и общественных связей ФМС К. Полторанина, в России трудилось около 3–4 млн. только легальных мигрантов. К концу года, согласно прогнозу Росстата, число мигрантов в РФ, включая нелегальных, мо-

жет вырасти до 19 млн., и тогда их доля превысит 10% российского населения³.

Основными направлениями миграционной политики в большинстве развитых экономик являются, с одной стороны, привлечение квалифицированной рабочей силы и интеллектуальной элиты, а также борьба с нелегальной иммиграцией, с другой – эффективная политика приема и интеграции иммигрантов, которую многим странам еще предстоит наладить.

В условиях стремительного и неконтролируемого роста численности мигрантов в России вопрос об их адаптации весьма актуален. Проблема приема и интеграции иммигрантов, как показывает европейский опыт, в условиях экономического кризиса обостряется. Иммиграция и успешная интеграция мигрантов возможна только в условиях экономического роста, в экономически развитой стране, тогда она происходит в социальном и культурном плане безболезненнее, легче, нежели в деконсолидированном государстве, находящемся в сложной экономической ситуации⁴. Иначе возрастает конфликтность в обществе, снижается производительность труда иммигрантов.

Вопрос о модели интеграции иммигрантов, или, как многие говорят, политике интеграции, возможно сегодня важнее, чем о необходимости привлечения рабочей силы, точнее, они должны рассматриваться во взаимосвязи. В выводах Доклада глобальной комиссии по международной миграции, в частности, отмечается, что, хотя предполагается максимизировать выгоду от международной миграции и минимизировать ее неблагоприятные последствия, не может существовать единой модели действий для государств и других заинтересованных сторон в области международной миграции. “Некоторые правитель-

СТРЕЛЬЦОВА Яна Рудольфовна, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН (streltsovi@comtv.ru).

¹ В соответствии с официальным определением, международные мигранты – это люди, которые жили вне своей страны происхождения в течение более одного года, а также временные мигранты. См.: Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности. Доклад глобальной комиссии по международной миграции. Октябрь 2005. М., 2006. С. VII, VIII, 1; Atlas des migrations // Le Monde. La vie. Hors-série. 2008–2009. Paris, P. 116.

² См.: Интервью с зам. директора ФМС Е. Егоровой (http://www.fms.gov.ru/press/news_detail/ от 24.02.2009).

³ См.: Российская газета. 23.01.2007; 07.05.2009; <http://www.bigness.ru/articles>

⁴ См.: Defarges Ph.M. La question migratoire: vers une révolution? // Accueillir. Revue du Service social d'aide aux émigrants (SSAE). Juin 2003. № 231–232. P. 15; L'intégration. Revue pour l'égalité. 2007. № 7. P. 18.

ства, – говорится в докладе, – разрешают въезд значительного числа мигрантов в свои страны, но не вкладывают средства в процесс их интеграции, который необходим для того, чтобы эти люди смогли реализовать свой потенциал и внести положительный вклад в свое новое общество”⁵.

Какова оптимальная модель интеграции иммигрантов? Интеграция иммигрантов понимается по-разному в зависимости от страны приема. Например, как ассимиляция во Франции с конца XIX до середины XX в. Мультикультурная традиция получила распространение в Канаде, Австралии, Нидерландах, Великобритании, которые сегодня говорят о необходимости активного включения иммигрантов и особенно их детей в общее социальное пространство. Цели интеграции схожи, способы же – различны. В Великобритании приоритет отдан борьбе с дискриминацией, акцент на выражение культурной идентичности ставится в Нидерландах, на городскую политику и гражданское участие – во Франции, профессиональную интеграцию – в Германии, деятельность в различных ассоциациях – в странах южной Европы, на расширение политических прав, в частности, путем участия в местных выборах – в североευропейских государствах⁶.

Сегодня можно говорить, что идеи мультикультурализма значительно утратили свою популярность из-за провала этой модели в Нидерландах, Великобритании, других странах, которые, столкнувшись с проявлениями коммунитаризма, были вынуждены значительно скорректировать “мультикультурный подход”. Это естественно, так как принцип равноправного сосуществования культур, лежащий в основе этой модели, прямо противоположен идее интеграции, приобщения одной культурной идентичности к другой. Будучи теоретически привлекательным, на практике он нередко приводит к конфликтам, провоцируя сепаратистские стремления (Косово, Квебек в Канаде, Северный Кавказ в России и т.д.). С мультикультурализмом британские политики связывают ослабление социальной сплоченности, австралийские – угрозу современной демократии и культуре большинства, а также дороговизну государственных расходов и программ, обеспечивающих “мультикультурную” политику. По сути, по мнению английских исследователей, это идео-

логия фрагментации и поддержания социальной исключенности, препятствующая консолидации нации-государства. Целенаправленная политика “поддержания единства в разнообразии”, проводимая в Великобритании (вслед за Канадой, Австралией в 70–80-х годах XX в.), не оправдала себя и на практике. Только 1% коренных британцев имеют близких друзей из инокультурных общин. Большинство граждан твердо уверены, что иммигрантам нужно “полностью интегрироваться в британское общество”⁷. Косвенным подтверждением этого может служить тот факт, что после интервью на британском телевидении лидера ультраправой Британской национальной партии (БНП) Ника Гриффина, получившей два места в Европарламенте в мае 2009 г. и известной своим призывом “Британия – для британцев”, согласно опросу общественного мнения, проведенному вслед за передачей, 22% респондентов заявили, что “всерьез рассматривают” выбор в пользу БНП на предстоящих местных, всеобщих и европейских выборах⁸. Подготовленный в 2002 г. доклад парламентской комиссии об опыте интеграции иммигрантов в Нидерландах за последние три десятилетия констатировал провал государственной мультикультурной политики⁹. Наконец, одно из самых толерантных обществ в Европе – германское – в большинстве своем поддержало взгляды, высказанные в нашумевшей книге Тило Сарацина “Германия самоликвидируется, или как мы ставим страну на карту”. В этом объемном издании на основе данных статистики делается вывод об исламизации Германии, заметном снижении численности немецкого населения в пользу мигрантов-мусульман и прогнозируется интеллектуальная деградация нации, учитывая, что через четыре поколения потомки малограмотных мигрантов составят более 70% населения страны. Социал-демократ, бывший член правления Немецкого федерального банка Т. Сарацин констатирует провал демографической, социальной, миграционной и образовательной политики Германии, как и всей Европы. Согласно опросу газеты *Bild*, 89% жителей Германии разделяют его позицию¹⁰.

В странах приема преобладает мнение, что иммигранты в большинстве своем не вернутся на

⁵ Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности. С. VIII. 2.

⁶ Представители недатского населения принимаются на службу в муниципалитеты. Однако доля таких служащих остается стабильно низкой – 2.2%.

⁷ См.: <http://www.yougov.co.uk>; McKenzie C. The Menace of Multiculturalism (<http://www.gwb.com.au/gwb/news/pc/multi3.htm>).

⁸ См.: Российская газета. 26.10.2009.

⁹ См.: Current Immigration Debates in Europe. Netherlands Country Report 2005 (<http://www.migpolgroup.com>).

¹⁰ См.: <http://www.bfm.ru/konts/2010/08/30/tilo-zarracin-protiv-saracin.html>; <http://www.vesti.ru/> от 10.09.2010.

родину, что иммиграция – явление не временное, а неотъемлемая и необходимая составляющая всех развитых экономик и продолжится, несмотря на кризис. Очевидно, что глобализирующиеся миграционные процессы стали настоящим вызовом для развитых стран, столкнувшихся со старением своего населения, постоянной потребностью в рабочей силе в определенных секторах экономики, противоборством культур и идентичностей, с необходимостью участия в мировом соревновании за привлечение высококвалифицированных кадров.

Интеграция иммигрантов предполагает различные формы: функциональную – характерную для начального этапа адаптации приезжих, когда необходимо овладеть навыками, позволяющими получить работу (изучить язык и т.п.); структурную – вовлечение в образовательные и культурные инициативы, преодоление дискриминации на рынке труда; политико-правовую – признание иммигрантами действующих правовых норм и вовлеченность в различные формы политического и гражданского участия; социокультурную – включенность в культурное поле принимающего общества и полноправное участие в нем. В то же время интеграция мигрантов, очевидно, предполагает обоюдные усилия. Так, в докладе глобальной комиссии говорится: “С одной стороны, мигранты должны выполнять обязательства, которые они принимают на себя, вступив на территорию других государств, особенно воздерживаться от любой деятельности, ставящей под угрозу общественный порядок, нарушающей закон и посягающей на права других людей. С другой – государства несут ответственность за ознакомление мигрантов с законами, обычаями и ценностями общества, к которому они присоединяются, в то время как ответственность мигрантов заключается в их уважении. Если мигранты чувствуют, что они неспособны жить в рамках закона и конституции принимающей страны, они должны покинуть эту страну или, получив гражданство, бороться за политические изменения мирными и демократическими средствами”¹¹. Сегодня выбор приоритетов в проведении иммиграционной политики и модели интеграции иммигрантов остается за национальным государством, хотя поиск общих подходов к проблеме регулирования иммиграции предпринят на уровне ЕС.

В большинстве европейских стран как, впрочем, в США и Австралии, популярны идеи квотирования при привлечении трудовых ресурсов,

стимулирования “желаемой”, селективной, квалифицированной, студенческой миграции. Акцент ставится на максимальной интеграции иммигрантов. Вводятся экзамены по языку и основам истории страны пребывания, подписываются контракты об интеграции (Франция, Германия), предусматривающие языковые и страноведческие навыки. Разрабатываются программы дисперсного расселения иммигрантов, обеспечения равных возможностей доступа на рынок труда, социализации детей мигрантов, вовлечение их в систему начального и среднего образования, предоставления различных социальных услуг, чтобы избежать обособления мигрантов и роста конфронтации с принимающим обществом.

В России – полиэтничном, федеративном государстве проблема интеграции иммигрантов стоит острее, чем, например, в унитарных государствах. Здесь речь может идти об интеграции не только мигрантов, но и полиэтничного населения в целом. Известно, что приток иммигрантов может актуализировать этническую идентичность населения. Более того, нет ясного ответа на вопрос, а необходимо ли вообще интегрировать приезжих. Иначе не было бы отменено требование обязательного владения русским языком, предусмотренное законом “О гражданстве РФ” и “Государственной программой содействия переселению соотечественников”, в рамках упрощенного предоставления гражданства наряду с положениями о необходимости человеку, претендующему на гражданство, непрерывно прожить в стране пять лет и обязательно иметь законный источник к существованию. Согласно принятым поправкам в указанные документы в сентябре 2008 г., эти три пункта стали для соотечественников необязательны¹². Общественные разногласия в вопросе о модели интеграции иммигрантов можно объяснить объективными причинами. Российское общество многонационально. Отсутствует документально закрепленное понятие о государствообразующей нации. И, если речь идет об интеграции, то становится непонятным, в какое общество интегрировать иммигрантов, – в многонациональное, многоязычное, поликультурное или приобщать их к языку, культуре и традициям численно заметно преобладающей русской нации, учитывая, что 79.8% населения РФ составляют русские¹³. Тем не менее на сегодняшний день в стране распространяется, условно говоря, поликультурный подход, по сути, не ставится задача консолидации

¹¹ Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности. С. 50.

¹² См.: Российская газета. 03.10.2008.

¹³ См.: Орлова И. Конструирование этнического образа России. М., ИСПИ РАН, 2005. С. 16.

общества на основе общих ценностей, либо они формулируются крайне расплывчато как “российские ценности”, поскольку предполагается, что и традиционные ценности в многонациональном и многоконфессиональном обществе – различны. Игнорируются (если говорить, например, о Северном Кавказе, где активно внедряется система религиозного образования и обучения на национальных языках) закрепленные Конституцией РФ и пока не отмененные положения о светском характере российского государства, о государственном русском языке. Высказывается также мнение, что в таких полиэтничных государствах, как Россия, интеграция заключается в формировании новой идентичности, приемлемой и для этнических меньшинств, и для доминирующего большинства. Ставится вопрос, а должна ли новая идентичность мигрантов совпадать с общегосударственной идентичностью принимающего общества¹⁴? В России, как и в большинстве стран, принимающих мигрантов, проблема заключается в том, что мультикультурная модель, направленная на расширение прав мигрантов, вызывает критику большинства населения, а ассимиляционная модель в условиях, когда иммигранты повсеместно становятся неотъемлемой и растущей частью общества, не удовлетворяет этнические меньшинства, в том числе и те, которые являются коренным населением этих государств, что подогревает их сепаратистские настроения.

* * *

Опыт развитых стран, где интеграционная политика формировалась с 60–70-х годов, периода массового притока трудовых мигрантов, указывает на несколько основных направлений интеграции иммигрантов: социально-экономическая интеграция – через работу, борьбу с дискриминацией, равные социальные права на пособия с местным населением; городская политика – территориальное расселение, доступ к городской инфраструктуре; интеграция через образование, школу и т.д.; политическая интеграция – участие в выборах, гражданская активность, предоставление гражданства.

Социально-экономическая интеграция. Европа в последнее время проводит рациональную и прагматичную миграционную политику. Ожидается введение в 2011 г. “голубой карты” по типу американской “грин-карты”, чтобы привлечь в

ЕС иммигрантов для работы именно в те сектора экономики, которые испытывают нехватку рабочей силы. Делается акцент на учебную иммиграцию. Во Франции разработана система квот по востребованным специальностям для выходцев из стран, не являющихся членами ЕС (профессии, требующие высокой квалификации, инженерно-технический персонал, программисты и т.п.), и для иммигрантов (152 специальности – среднетехнический, обслуживающий персонал) из стран, недавно вошедших в ЕС. Ее реализация началась в 2008 г. только после того, как было получено согласие от профсоюзов и предпринимателей.

Во Франции политика “экономической” интеграции трудовых мигрантов, проводимая с 1975 г., предполагает равенство в социальных правах и на предпринятии, одинаковые социальные пособия, право быть выбранным в общественные комитеты на предприятия, в профсоюзы. Около 200 французских предприятий подписали так называемую Хартию разнообразия, призванную соблюдать равноправие выходцев из иммигрантской среды при приеме на работу в сфере образования и профессиональной подготовки, в продвижении по службе¹⁵. Кроме того, во Франции существует множество организаций, которые защищают иммигрантов в борьбе против дискриминации. Например, на уровне национального законодательства и международных обязательств страны эти вопросы входят в компетенцию *HALDE* (создана в июне 2005 г.); приемом иммигрантов, лингвистическим, страноведческим образованием занимается *ANAEM* (образована в июне 2005 г.); помощь в интеграции иммигрантов, а также в борьбе с дискриминацией из-за этнического происхождения, за равенство шансов в рамках территориальной политики оказывает *FASILD* (работает с января 2005 г.) и др.¹⁶

Начиная с 2007 г., Россия принимает некоторые меры, чтобы регулировать внешнюю трудовую миграцию, прежде всего из стран СНГ. Квота на трудовых мигрантов для всей России на 2009 г. составила около 2 млн. человек (первоначальная – 4 млн. была урезана вдвое из-за кризиса) против 1.8 млн. в 2008 г., в Москве – 250 тыс. против 500 тыс. мигрантов, в Московской области – 116.4 тыс. против 262.8 тыс. В 2010 г., с учетом резерва, планируется принять около 2 млн. человек, при том что безработица (например, в мае 2010 г.) составляла 2.83 млн.

¹⁴ См.: Щедрина О. Возможна ли мультикультурная модель интеграции мигрантов в России? // Социологические исследования. 2004. № 11.

¹⁵ См.: *Wihl de Wenden C.* L'immigration en Europe. Paris, 1999. P. 128–129; *Le Monde*. 22. 11. 2005.

¹⁶ См.: *Accueillir.* Revue du Service social d'aide aux émigrants (SSAE). Mars 2006. № 237. P. 1–10.

человек¹⁷. Пребывание иммигрантов в стране регулируют вступившие в силу в январе 2007 г. Закон о миграционном учете и Закон о правовом положении иностранных граждан. В условиях кризиса гастарбайтеры, прибывшие в Россию официально в безвизовом режиме из стран СНГ, в основном, не найдя легальную работу, не возвращаются на родину, а остаются трудиться нелегально, часто на рабских условиях. Эта ситуация вызывает недовольство как у государственных служб, коренного населения, мигрантов, так и у сторонников их приглашения, которые, в частности, предлагают (например, председатель Исламского комитета России г. Джемаль) вывести мигрантов из сферы влияния бизнеса и создать профсоюзы гастарбайтеров. Российские профсоюзы в период кризиса заняли категоричную позицию. «Нам известны случаи, когда работодатели сокращают российских граждан, а мигрантов оставляют, более того, просят расширить квоту на них. Мы бы предпочли, чтобы в сложный экономический период доступ иностранцев к российским рабочим местам был полностью закрыт», – заявил председатель Федерации независимых профсоюзов М. Шмаков¹⁸.

По данным ФМС РФ и Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, в России гастарбайтеры работают в основном в строительстве – 37–38%, торговле – 26% (по неофициальным данным – 35–40%), на транспорте – 9% (по неофициальным данным – 17%), в лесном хозяйстве – 8%, сельском хозяйстве – 5–7%, в прочих сферах (производство, сфера услуг, ЖКХ, интеллектуальная деятельность) – 6–8% (по неофициальным данным – 15%). Значительная часть трудовых мигрантов в России – 30–40% (около 4 млн. человек) работает у физических лиц по найму, не платя налоги. Они находятся на нелегальном положении, хотя некоторые из них получают официальное разрешение на работу из квот, заявленных предприятиями, оформляя свою трудовую деятельность через физических лиц на основании общих правил как при устройстве на работу на фирмы. До 50–60% гастарбайтеров

составляют низкооплачиваемые и неквалифицированные работники¹⁹.

Экономический кризис привел, с одной стороны, к уменьшению квот на иностранную рабочую силу, а соответственно, к сокращению иммигрантов, с другой – к изменению, правда, незначительному, их этнического состава. Среди гастарбайтеров увеличилось число прибалтов и украинцев, значительно более квалифицированных по сравнению с выходцами из азиатских государств. Столкнувшись в Европе с интенсивными сокращениями рабочих мест, они частично переориентировались на Россию.

Современная российская политика в сфере миграции формируется с опозданием, когда пик массовой (официальная квота для безвизовых стран СНГ в 2007 г. составляла 6 млн. человек), причем практически неконтролируемой миграции прошел. Сегодня ФМС делает акцент на взаимодействие государственных институтов, регулирующих миграцию, и различных форм участия гражданского общества, общественных структур, таких, например, как Центр «Миграция и закон», на частногосударственное партнерство. Разработана программа «Добрососедство» для совместных действий ФМС, Минздравсоцразвития, Минрегиона и общественности в целях организации обучения нужным российской экономике профессиям молодых таджиков и узбеков, в том числе на их исторической родине, где они изучают русский язык и российские законы. Ряд общественных организаций совместно с иностранными партнерами готовит открытие ПТУ для потенциальных мигрантов в странах Центральной Азии, Приднестровье и Молдавии. В 2007 г. в Азербайджане открыт первый центр подготовки иностранных граждан для работы в России. Планируется создание бирж труда в Тад-

¹⁷ По данным ФМС в конце 2009 г. в России трудились 12 млн. иностранцев, 3/4 которых составляли нелегалы. Только в Москве было официально зарегистрировано 7,5 тыс. организаций, занимающихся оформлением и приглашением иностранных граждан. См.: Выступление К. Ромодановского на расширенной коллегии ФМС 25.12.2008 г., а также интервью с С. Кошманом, зам. председателя правительства Московской области (Российская газета. 29.12.2008, 26.06.09, 24.05.2010).

¹⁸ Российская газета. 12.02.2008.

¹⁹ См.: Российская газета 20.02.2007. Однако ярмарка вакансий, проведенная в 2007 г. Комитетом межрегиональных связей и национальной политики г. Москвы совместно с Федеральной национально-культурной автономией азербайджанцев России «Азеррос» с привлечением около 20 столичных организаций – потенциальных работодателей для иностранцев, поставила под сомнение дешевизну труда мигрантов и их стремление получить легальную работу. Предполагаемая зарплата, начинавшаяся с 15 тыс. руб. (водитель автобуса – 40 тыс. руб., охранник склада – 17 тыс. руб. и т.д.), не заинтересовала никого из потенциальных работников – граждан Азербайджана, Таджикистана, Узбекистана. В первый день работы не было заключено ни одного контракта. Как выяснилось, иностранцы предпочитают работать на рынках, зарабатывая более 25 тыс. руб., и на частных стройках (см.: Время новостей. 17.05.2007).

Таджикистане и Киргизии²⁰. Предполагается, что на таких биржах или центрах в других странах СНГ будущие гастарбайтеры будут не только находить работу в России, но и изучать русский язык, знакомиться с российским законодательством, своими правами и обязанностями, а также проходить медицинское освидетельствование. Задача ФМС, по словам ее руководителей, заключается в утверждении цивилизованного, регулируемого процесса перемещения рабочей силы в нуждающиеся в ней регионы и производства²¹. Миграционная политика на сегодняшний день формируется локально – в регионах, и формально она должна учитывать как степень их заселенности мигрантами, так и экономическую необходимость в последних. В реальности можно констатировать, что система квот пока не отработана, так же как и стимулов для привлечения квалифицированных трудовых ресурсов и рационального направления в нуждающиеся в них регионы. Отсутствует согласованность между федеральной и региональной иммиграционной политикой, интересами профсоюзов и работодателей.

Мигранты, легально работающие в России, пользуются достаточно широкими социальными льготами. В этой статье не рассматривается социально-экономическая адаптация мигрантов, въезжающих в Россию по Программе переселения соотечественников, которая предусматривает специальные условия для трудоустройства, решения жилищных вопросов, социального обслуживания переселенцев и т.п.²² По состоянию на май 2010 г., в ее реализации участвовало 22 субъекта РФ. Конституция в ч. 3 ст. 62 гарантирует иностранным гражданам и лицам без гражданства возможность пользоваться в России правами и нести обязанности наравне с российскими гражданами, за исключением особых случаев, специально оговоренных законом. Если приезжий работает официально, заключив трудовой договор, ему выдается полис ФМС, дающий право на бесплатную медицинскую помощь в медицинских учреждениях РФ, гарантируется социальное обеспечение по возрасту,

инвалидности, потере кормильца и т.д., причем вне зависимости от наличия у него гражданства иного государства.

Согласно законам “О трудовых пенсиях в РФ” и “О государственном пенсионном обеспечении в РФ” иностранцы и лица без гражданства, которые постоянно проживают в России на законных основаниях, имеют право на трудовую пенсию – наравне с российскими гражданами²³.

В Европе вопрос о “социальной адаптации” стоит достаточно остро. Хорошо известно, что мигранты ищут в развитых странах, помимо работы, различные социальные блага. Однако сегодня, хотя в некоторых странах, например, во Франции, этой теме стараются избегать, проблема социальной защиты и национальной солидарности – в центре общественных дискуссий и предвыборных программ правых партий, чья растущая популярность, судя по выборам в Австрии, Швейцарии, Италии, Нидерландах, Франции, да и в Европарламент, очевидна. По выражению британского ученого Тревора Филлипса, Европа “толерантна, но все менее солидарна”²⁴. Общественное мнение, особенно в США, Великобритании, Северной Европе все чаще задается вопросом, во сколько им обходятся иммигранты. Американцы менее, чем европейцы, склонны перераспределять социальные средства, полагая, что это выгодно лишь этническим меньшинствам: “Если человек живет в открытом обществе равных возможностей и он беден, значит, это его вина”²⁵. Социально-политические институты в этих странах, в частности в Нидерландах, все меньше поощряют перераспределение социальных благ и отказываются брать на себя расходы на содержание родственников мигрантов, прибывающих по линии воссоединения семей. Налицо стремление ограничить рамки национальной солидарности.

Городская политика. В России, несмотря на заявления властей о необходимости учитывать зарубежный опыт и не допускать создания этнических анклавов и концентрации мигрантов на отдельных территориях, подобные попытки существуют. Речь идет о строительстве так называемого социального, малокомфортного жилья в Санкт-Петербурге, отдельных кварталов и гостиниц упрощенного типа в Москве, городков для мигрантов на Урале, в Татарстане, то есть, по сути, о социальном зонировании территории,

²⁰ Российским регионам предлагается ввести официальные квоты на прием рабочей силы из Таджикистана. В РФ на всех вокзалах и аэропортах планируется открыть миграционные консультационные пункты.

²¹ Из интервью с зам. директора ФМС Е. Егоровой (см.: Российская газета. 30.10.2008).

²² За два с половиной года действия программы в Россию прибыло около 15 тыс. соотечественников, еще 8 тыс. получили документы, дающие право на участие в программе. Планируется также расширить список участников за счет иностранных студентов и выпускников российских вузов, уже работающих в РФ.

²³ Постоянно проживающим у нас иностранцем считается человек, который получил вид на жительство.

²⁴ *Futuribles, analyse et prospective*. Juillet-août 2007. № 332. P. 82.

²⁵ *Ibid.* P. 82–83.

прежде всего крупных городов²⁶. Действительно, с одной стороны, мобильность трудовых ресурсов тормозится отсутствием жилья, социальной инфраструктуры в отдаленных районах, которые как раз и нуждаются в притоке рабочей силы (Иркутская область, Сибирь, Дальний Восток), с другой – региональные власти находят самое простое и экономное решение в анклавном размещении мигрантов, ошибочность которого наиболее ярко проявилась во время осенних событий 2005 г. во Франции. В этой и других европейских странах уже давно пришли к выводу о необходимости рассеянного, а не компактного размещения мигрантов, хотя, зачастую, последние к нему стремятся. Это помогает мигрантам лучше адаптироваться, включаться в социальные формальные и неформальные сети, осваивать традиционную систему взаимоотношений, образ жизни принимающего общества и не оказаться в социокультурной изоляции. Среда общения – один из важных факторов интеграции иммигрантов.

Во Франции на развитие “проблемных кварталов” за 20 лет было потрачено 40 млрд. евро, что, тем не менее, не позволило избежать бунта окраин осенью 2005 г.²⁷ Сегодня французы возвращаются к испытанной временем практике борьбы с социальным апартеидом. Они стремятся избежать концентрации потенциально взрывоопасного населения, строя социальное жилье, естественно не без протеста со стороны жителей, в “престижных” кварталах, в частности, на западе Парижа, полагая, что будущее города и страны в целом в смешении разных слоев населения независимо от их материального положения и этнических корней²⁸. Большинство французов (94%) считают, что уличные беспорядки, охватившие пригороды Парижа, могут повториться.

Н. Саркози разработал план “Надежда для пригородов”, направленный против изолированности этнических кварталов. На его реализацию предполагается выделить 500 млн. евро. Средства, в частности, предназначены для развития инфраструктуры и общественного транспорта в пригородах. Для обеспечения правопорядка в сложных

районах были дополнительно выделены 4 тыс. полицейских и введена должность государственного представителя по кварталам для координации деятельности властей по реализации плана²⁹. В 2009 г. был обнародован проект “Большой Париж”, который предусматривает соединить транспортной сетью пригороды, а также строительство новых дорог. Цель – ликвидировать территориальное неравенство и понятие “непрестижный район”, обеспечить доступ к самым отдаленным пригородам. Этот план можно считать вторым по масштабам после реконструкции Парижа в конце XIX в. План рассчитан на 2012–2025 гг., и на его реализацию выделено 35 млрд. евро.

Объективности ради надо отметить, что и до событий 2005 г. принималось достаточно социальных программ по реновации неблагополучных кварталов. С 1998 г. обозначился переход от политики кварталов к политике города, часть полномочий местных властей была передана ассоциациям иммигрантов, сотрудничающих с государством в области интеграции. Благодаря этим программам удалось улучшить внешний облик многочисленных кварталов.

В последнее время в ряде городов Европы (в швейцарских, в частности), реализуется разработанный Советом Европы совместно с Европейской комиссией проект “Мультикультурные города”, направленный на обеспечение лучшей интеграции иммигрантов в принимающую страну. Он помогает иностранцам в поиске работы, обучении профессии и т.д., поскольку дискриминация и изоляция “ведут к агрессии”. Однако многие, в первую очередь правые партии, выступают против проекта, полагая, что в условиях кризиса существуют более важные проблемы, затрагивающие интересы коренного населения.

Интеграция через образование, школу является одним из главных направлений адаптации иммигрантов. Образовательная политика во Франции в целом всегда была ассимиляционистской, проводилась так называемая политика языковой централизации – распространение по всей территории страны единого языка и единой языковой нормы. Это стимулировалось также и тем, что для получения административной должности требовалось хорошее знание французского. Такая жесткая языковая политика оправдала себя, она ускорила ассимиляцию меньшинств, не дала

²⁶ Целевая миграционная программа Москвы предусматривает создание временных административно-бытовых городков, а “Концепция миграционной политики Свердловской области”, утвержденная в 2003 г., – создание миграционного центра на базе бывшего военного городка.

²⁷ См.: Le Monde. 15.02.2008.

²⁸ В XIX – начале XX в. мансарды во французских городах заселялись бедняками, а первые этажи богатыми гражданами для того, чтобы бедняки могли приобщаться к жизни и перенимать традиции и воспитание благородных горожан.

²⁹ В плане пять основных направлений: образование, занятость, вывод кварталов из изоляции, безопасность и содействие ассоциациям, работающим над решением проблем населения в пригородах.

сложиться региональным вариантам французского языка и сильным сепаратистским движениям.

До 70-х годов минувшего века французская система образования не принимала специальных мер для обучения детей-иностранцев. Согласно декретам 1925, 1927, 1929 и 1939 гг. предусматривалась возможность освоения языка и культуры страны происхождения. Это происходило на специальных курсах, вне государственного образования, и проблемы, связанные с обучением детей мигрантов, не имели общественного резонанса. Только в 1970 г. впервые Министерство национального образования поставило вопрос о необходимости учитывать в педагогической практике учебных заведений культурную специфику детей иммигрантов. С середины 70-х годов были созданы так называемые Зоны первоочередного воспитания (*ZEP*), которые были призваны бороться с неравенством в доступе к качественному образованию среди иностранцев и их детей. Сегодня таких зон 558. Исследования показывают, что дети – выходцы из иммигрантской среды, те, которые стараются, учатся примерно так же, как и дети коренных французов, а иногда и лучше, например, алжирцы, проявляющие особое усердие в изучении французского языка и активно участвующие в интеграционных проектах школ. Исключением являются турки, которые показывают худшие результаты по причине лингвистического и культурного характера (авторитарный характер воспитания детей в турецких семьях идет вразрез с принципами французской школы, существуют множественные запреты в отношении девочек, в частности на участие в общественной жизни школы, и т.п.). Если в 1982 г. эти зоны охватывали 8% школьников и 10% учащихся колледжей, то в 2004 г. – 20%. Преподаватели поощряются ежегодными пособиями в размере 1100 евро. На подобную политику “позитивной дискриминации” французское государство расходует ежегодно 600 млн. евро (400 млн. евро на учащихся и 200 млн. евро на компенсацию за трудную работу учителей)³⁰.

Однако дискуссионным остается вопрос, не противоречит ли такая политика “позитивной дискриминации” основополагающему республиканскому принципу равенства, в том числе и в сфере образования? Французское общество расколото по этой проблеме. Тем не менее некоторые высшие учебные заведения, например, престижный Институт политических наук (*Sciences-Po*) дает привилегии при поступлении особо ода-

ренным, хорошо успевающим абитуриентам из этих зон.

Особенно остро вопрос об эффективности современной образовательной политики в отношении детей иммигрантов встал после событий 2005 г., когда французы, отбросив присущую им политкорректность, открыто заговорили о “неинтегрируемости” молодого поколения – выходцев из иммигрантских предместий, об их неуправляемости (отказ слушаться, учиться, трудиться). В частности, затрагивались такие проблемы, как царящий в местах компактного проживания иммигрантов авторитаризм, жесткость в семьях по отношению к подросткам, воспитание у мальчиков чувства превосходства над девочками, лишение последних права голоса, воспитание подростков в характерных для мусульманской культуры традициях, часто не совместимых с французскими ценностями³¹.

В последнее время, когда Франция стала проводить политику селективной миграции, согласно принятому в 2007 г. Закону об иммиграции, мигранты, желающие воссоединиться с семьей (сегодня по линии семейного воссоединения в страну въезжают от 50 до 70% всех иммигрантов), до переезда должны сдать у себя на родине экзамен на хорошее знание французского языка, а также традиций Французской Республики. В случае неудачи, они обязаны получить соответствующее образование³². Эта мера наряду с другими (тест на ДНК, подписание родителями, чьи дети получают право на воссоединение с семьей, семейного контракта о приеме и интеграции детей во французское общество) направлены на ограничение иммиграции и более полную интеграцию иностранцев во французское общество.

Во Франции с ноября 2009 по февраль 2010 г. правительство провело первый этап официальной кампании по возрождению национальной гордости у французов и борьбе с исламским фундаментализмом. В каждой из 100 префектур страны, а также на официальном сайте правительства были организованы публичные дебаты на тему “Французская национальная идентичность”. В ходе дебатов детей иммигрантов призывали прилежнее изучать французский язык, а иммигрантов, получивших гражданство Франции (большинство из

³¹ См.: *Le Monde*. 18.11.2005.

³² См.: *Les Échos*. 21–22.09.2007. Приезжавшие ранее во Францию мигранты, когда в них нуждалось государство, направлялись на различные курсы обучения языку, как, например, *Alliance Française*. При этом если у мигранта не было средств и работы, за него платило государство, а не предприниматель.

³⁰ См.: *Le Monde*. 22.11.2005.

них – мусульмане из стран Северной Африки), – христианские корни французской культуры и ее либеральные ценности.

В России сегодня на государственном уровне нет своих интеграционных программ, в том числе и в сфере образования. Дальше всех в этой области продвинулась Москва и Санкт-Петербург, столкнувшись с заметным ростом числа иммигрантов и их детей. Так, на окраинах северной столицы, где, по словам директора Центра тестирования граждан зарубежных стран по русскому языку при СПбГУ Е. Юркова, в младших классах детей мигрантов больше, чем коренного населения. По его словам: “Обучение в среде с низкой языковой культурой может привести к деградации”³³. Снижается уровень обучения, возникает напряженность, родители переводят своих детей в другие частные и государственные гимназии.

Фактически адаптация детей мигрантов происходит через национальные школы, школы с этнонациональным компонентом и русского языка, посредством введения предмета “русский язык как иностранный”, в том числе и для дошкольников. Помимо проблем, связанных с недостаточной разработанностью механизмов интеграции детей иммигрантов в образовательных учреждениях, отсутствует необходимая нормативная база для создания учебных заведений с многонациональным составом учащихся, не хватает учителей, способных работать в этноклассах, грамотных учебников для обучения русскому языку как иностранному и др. Не решен основной вопрос: на каких принципах интегрировать остающихся на постоянное место жительства в России, в том числе и мигрантов-мусульман, их детей, если учесть, что это не “европейские мусульмане”, чьи корни находятся за пределами Европы, а те, чьи единоверцы проживают в России веками.

Если необходимость интеграции детей мигрантов пусть даже в поликультурное, поликонфессиональное общество не вызывает сомнения, то вопрос о степени адаптации самих мигрантов остается дискуссионным. Позиция официальных властей в отношении необходимости изучения и владения русским языком иммигрантами заключается в том, чтобы к обучению мигрантов русскому языку подходить дифференцированно. Те, кто связывает свою судьбу с Россией, надеясь

получить в дальнейшем российское гражданство, должны разделять российские духовно-культурные ценности и, естественно, учить русский язык в обязательном порядке³⁴. Для “временных мигрантов”, приезжающих на заработки, согласно преобладающему мнению, экзамен по русскому языку не должен стать дополнительным коррупционно-бюрократическим барьером. Их можно стимулировать к изучению русского языка, гарантировав в случае успешной сдачи экзаменов льготы для оформления на работу и трудовой деятельности³⁵. Также при наборе мигрантов у себя на родине может быть предусмотрено обязательное тестирование на знание русского языка. Такие договоренности существуют у Москвы с Таджикистаном и Киргизией в рамках так называемого организованного набора для работы в столице, где русскоговорящим должно отдаваться предпочтение. Практически все эксперты, в том числе и сторонники либеральной миграционной политики, сходятся во мнении о необходимости социально-культурной интеграции трудовых мигрантов, однако, пока, по признанию российских властей, этому уделяется недостаточно внима-

³⁴ Упрощенный порядок приобретения российского гражданства для иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, открывает доступ к российскому гражданству даже тем, кто не знает русского языка и не связан с российской культурой.

³⁵ В апреле 2009 г. в Санкт-Петербурге, городе, где на сегодняшний день проживает около 1 млн. приезжих, то есть каждый пятый житель города – иммигрант, открылись первые ночные курсы по изучению русского языка. На них мигрантов из СНГ обучают в течение одного месяца не только русскому языку, но и правилам поведения, психологии общения с россиянами и сотрудниками милиции. Лингвистическую подготовку можно пройти и в организованных при вузах центрах (их сейчас около 250 в России) для иностранных студентов, либо по месту компактного проживания приезжих, например, в общежитиях. Для оценки уровня владения языком предлагается распространить на мигрантов государственное тестирование – тест русский язык как иностранный (ТРКИ), аналогичный британскому *TOEFL*. С 1998 г. ТРКИ уже сдают иностранцы, поступающие в российские вузы. Документ, подтверждающий владение языком на уровне “не ниже элементарного”, приезжий сможет подать в ФМС одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание. Безвизовые мигранты – при получении разрешения на работу. Данный проект поправки к закону “О правовом положении иностранных граждан в РФ”, подготовленный в Совете Федерации А. Торшиным и В. Слуцкером, предусматривает облегченный вариант получения разрешения на работу для мигрантов, имеющих культурно-языковое образование. Рассматривается возможность изучения русского языка в интеграционных центрах для мигрантов в Москве или на курсах в своей стране, причем, возможно, за счет работодателей.

³³ В 2006 г. в Москве численность нерусского населения превысила 15%-ный барьер, проживало около 130 тыс. детей иммигрантов, при этом около 25 тыс. из них совершенно не знали русского языка. Как и в Европе, адаптировавшись, трудовые мигранты стали перевозить в Россию семьи с детьми (см.: Российская газета. 22.11. 2006).

ния. Проблема также заключается в том, чтобы заинтересовать мигрантов в лингвистическом и страноведческом образовании, или поставить их в такие условия, в которых они были бы обязаны это сделать.

Важно также изменить отношение к русскому языку, избавиться, в частности, от штампа, что это трудный для изучения язык. Например, Фонд “Русский мир” мог бы в этом смысле использовать полувековой французский опыт движения франкофонии. Созданный после Второй мировой войны Высший комитет по франкофонии, возглавляемый президентом Франции генералом де Голлем, ставил задачу сохранить авторитет Франции, в первую очередь на территории бывших колоний, и ведущим педагогическим университетам страны было дано задание в учебниках и статьях позиционировать французский как очень простой и легкий для освоения язык.

Большое значение для подготовки русскоязычных кадров, ориентированных на сотрудничество с Россией, имеет подготовка студентов в российских вузах или их филиалах в странах СНГ. В настоящее время у нас обучается около 90 тыс. студентов из-за рубежа, которые приносят российским вузам ежегодно 60–70 млн. долл.³⁶ Министерство образования и науки составило список из приблизительно 200 вузов, где рекомендовано обучаться иностранным студентам в России. Если раньше РФ была третьей в мире по экспорту образования, то сегодня, по данным ЮНЕСКО, она на 8-ом месте. В рамках СНГ в 2007 г. создан Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества стран – участниц СНГ, занимающийся поддержкой проектов программы сетевого университета, связанных с разработкой нанотехнологий, сотрудничеством молодых ученых-гуманитариев в области истории, социологии, правоведения, а также в профессионально-техническом образовании. В апреле 2009 г. более 250 ректоров и преподавателей вузов России, Белоруссии, Украины и Приднестровья обсуждали перспективы создания единого образовательного пространства славянских стран.

Политическая интеграция. В Европе на сегодняшний день 12 стран ЕС предоставили иностранцам право голосовать на местных выборах, в каждой из которых предусматривается свой срок их проживания: Бельгия (с 2004 г.), Дания (с 1981 г.), Эстония (с 1993 г.), Финляндия

(с 1996 г.), Венгрия (с 1947 г.), Ирландия (с 1963 г.), Литва (с 2002 г.), Люксембург (с 2003 г.), Нидерланды (с 1985 г.), Словакия и Словения (с 2002 г.), Швеция (с 1976 г.). Восемь государств, среди них Германия, Австрия, Италия, Польша, Франция, не предоставили права голоса иностранцам ни на каких выборах, а Испания с 1985 г. – в виде исключения (на основании местного законодательства). Вместе с тем Н. Саркози в октябре 2005 и в июне 2006 г. высказался в пользу предоставления права участвовать в голосовании на местных выборах иностранцам, проживающим во Франции не менее 10 лет, подчеркивая, что однопартийцы в большинстве своем его точку зрения не разделяют. Предшественники Саркози традиционно для правых полагали, что Франция должна придерживаться республиканской концепции голосования, а именно право голосовать непосредственно связано с понятием гражданства. “Наша политика интеграции отвергает коммунитаризм”, – говорил Ж. Ширак. “Право голосовать – это то, что определяет политическую идентичность личности и нельзя предоставлять его всем безгранично”, – отмечал В.Ж. д’Эстен³⁷. Аналогичного мнения придерживаются в Германии, полагая, что только немецкий народ имеет право выражать свою волю на выборах.

Проведенные в 2005 г. во Франции опросы показали, что приблизительно 63% французов положительно оценивают предоставление иностранцам права голосовать на местных выборах. Сторонники этого права видят в нем реальный способ вовлечения членов инокультурных сообществ в систему политического участия, в принятие решений на местном уровне, то есть возможность более полной интеграции. Согласно опросу, проведенному в ряде европейских стран летом 2008 г., за предоставление возможности голосовать на муниципальных выборах иностранцам, платящим налоги, высказались в Польше – 56%, Германии – 62, Италии – 73,9, во Франции – 82,1%³⁸. Тем не менее в 2003 г. среди депутатов во Франции не было ни одного франкомагрибинца (мусульмане не были представлены ни в Национальном собрании Франции, ни в итальянском Парламенте, только один – в Бундестаге), и лишь трое заседали в Европарламенте³⁹.

Сегодня во многих европейских странах, в частности во Франции, понятие “интеграция” дрейфует в сторону “гражданства” и далее к “ра-

³⁶ В 2008 г. в МГУ обучалось 4 тыс. студентов, в его филиалах в Украине, Казахстане, Узбекистане, Азербайджане – 2 тыс.

³⁷ Accueillir. Revue du Service social d'aide aux émigrants (SSAE). Mars 2007. № 241. P. 4.

³⁸ См.: Le Monde. 22. 11. 2008.

³⁹ См.: Le Monde diplomatique. Octobre 2003.

венству шансов". После событий 2005 г. правые реанимировали ряд инициатив по включению молодежи из иммигрантской среды в общественную жизнь. Им было рекомендовано активнее поступать на военную службу, в полицию. Последняя идея была озвучена в 1998 г. тогдашним министром внутренних дел Ж.П. Шевенманом в рамках политики молодежной занятости. Однако оба раза она оказалась непопулярной среди иммигрантской молодежи, возможно, из-за негативного опыта общения последней с полицией.

Во Франции политическое участие в жизни государства иммигранты принимают также посредством ассоциаций. С 1981 г. действует ассоциация "Молодых арабов Лиона и пригородов" (против расизма и роста популярности Национального фронта в 80-х годах, за равные права), движение "Рок" (за право голосовать на местных выборах) и др. В 2001 г. для лучшего представительства интересов иностранцев, живущих в Париже, был создан Совет по гражданству парижан из стран, не входящих в ЕС. Он представляет интересы более 306 тыс. парижан (около 14% населения), позволяя им активнее участвовать в жизни города.

"Политика города", которую Франция проводит с 1998 г., также предусматривает передачу ряда компетенций ассоциациям иммигрантов, которые они могут реализовать в партнерстве с государством и местными властями. Некоторые эксперты, например, английские исследователи, полагают, что политическое отчуждение части населения, криминализация этнических групп, их стремление избежать любого взаимодействия с государственными институтами, религиозный фундаментализм – все это ведет к конфликтам и дестабилизации общества в целом. Но до тех пор, пока мигрантам дается право на получение гражданства, они будут заинтересованы в интеграции в принимающее общество⁴⁰.

В России постоянно проживающие иностранные граждане не имеют права участвовать в выборах в органы федеральной власти, но могут избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. По мнению ряда депутатов, это противоречит Конституции, в которой зафиксировано, что единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Иностранцы же по определению не являются его представителями.

⁴⁰ См.: *Kymlicka W. Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe / Can Liberal Pluralism be Exported?* Oxford. 2001. P. 42.

* * *

Несмотря на меры, которые предпринимаются по интеграции мигрантов, этот процесс идет сложно, и с течением времени противоречия с коренным населением не только не сглаживаются, а наоборот обостряются. Так, если в 2007 г., согласно исследованиям Института этнологии и антропологии РАН, половина москвичей относилась к приезжим вполне лояльно, а 20% проявляли безразличие, то в середине 2008 г. 57% горожан смущало присутствие мигрантов в их городе. 69% россиян считали, что большое количество приезжих в нашей стране – явление отрицательное. С ними связывают рост преступности, инфекционных заболеваний и, особенно, распространение наркотиков. Более 1/3 россиян, по данным ВЦИОМ, уверены в необходимости борьбы с нелегальной иммиграцией и этническими преступными группировками, и лишь 5% населения высказались за повышение миграционной привлекательности России⁴¹. С наступлением экономического кризиса этносоциальная ситуация обострилась. Увольнения гастарбайтеров привели к ухудшению криминогенной обстановки, в том числе в Москве. Безработные мигранты не уезжают домой и часто идут на преступления. В 2008 г. число преступлений, совершенных гражданами ближнего зарубежья в Москве, увеличилось более чем на 10%⁴². Сегодня во всем мире наблюдается рост числа межэтнических и межкультурных конфликтов, и Россия не стала здесь исключением, не в последнюю очередь из-за резко возросших миграций населения⁴³. Если в 2004 г. в стране было совершено, по данным МВД России, 130 экстремистских преступлений, то в 2008 г. – уже 460⁴⁴. Об ухудшении ситуации в межконфессиональных и межнациональных отношениях среди столичной молодежи свидетельствует рост в 2009 г. числа преступлений на почве ксенофобии в школах и молодежной среде. В июле 2009 г. столичное правительство приняло дополнительные меры по борьбе с экстремизмом и ксенофобией. В каждой префектуре столицы

⁴¹ См.: Российская газета. 04. 04. 2006.

⁴² В Москве за 2008 г. приезжие совершили 39 тыс. преступлений (18.3 % от общего числа), а в 2009 г. – 42 тыс. (около 20%). Аналогичная ситуация в Московской области. Причем число убийств, совершенных приезжими, выросло более чем на 60% (см.: Российская газета. 17. 02. 2009; 11.05. 2010).

⁴³ Критическая масса мигрантов по подсчетам демографов – 10–12% от общей численности населения в данном районе (см.: Российская газета. 18. 06. 2009).

⁴⁴ Из интервью с Ю. Коковым, начальником Департамента по противодействию экстремизму МВД РФ (см.: Российская газета. 10. 06. 2009).

созданы межведомственные комиссии по межнациональным вопросам, которые призваны отслеживать проблемы в этой сфере, производить мониторинг деятельности диаспор, национальных организаций, радикальных националистических группировок в округах. Они координируют действия всех заинтересованных ведомств: УФСБ, милиции, прокуратуры, УФСБ, МЧС, местных организаций, общественных организаций и предпринимателей. В рамках деэстремизации страны на правительство сегодня возложена разработка мер, направленных на воспитание толерантности в обществе, а на МВД России – программы работы с национальными диаспорами.

СМИ становятся важнейшим фактором в налаживании диалога. Их призывают чаще обращаться к этническим сюжетам, не избегая связанных с ними острых и болезненных тем. В Европе уже столкнулись с тем, что пресловутая политкорректность превращается в запрет на инакомыслие. Известный французский историк Элен Каррер д'Анкосс, в частности, заметила, что “сегодня во Франции нельзя свободно выражать свое мнение в СМИ в отношении этнических групп и Второй мировой войны... Французское телевидение настолько политкорректно, что ... можно попасть в тюрьму, сказав, к примеру, что на телевидении есть пять евреев и десять “черных”⁴⁵. Часть французских ученых убеждена, что ксенофобия глубоко укоренилась в сознании, системе ценностей, видении мира французов (что подтвердилось многолетними исследованиями). Она уменьшается по мере роста уровня образования и воспитания⁴⁶. Однако другие исследования показывают, что французы более толерантны к иммигрантам, чем, например, немцы, итальянцы или поляки. Так, опрос, проведенный летом 2008 г. (в разных странах были опрошены от 900 до 1000 человек), показал, что иммигрантов считают важнейшим ресурсом развития национальных экономик: во Франции – 59%, в Германии – 57.1, в Италии – 46.9%. Угрозу общественному порядку и безопасности граждан в иммигрантах видят: во Франции – 22.8%, в Германии – 34.1, в Италии – 39.2, в Польше – 40%⁴⁷.

Во многих странах, столкнувшихся с трудностями интеграции иммигрантов, проводится политика с условным названием “учиться жить вместе”. Совет Европы, объединяющий 47 стран, при поддержке своих министров иностранных дел,

предложил “Белую книгу” по межкультурному диалогу – проект формирования “образа Другого в преподавании истории” в постконфликтных регионах. Одновременно разработаны два документа, создающие возможность для получения образования на родном языке – Рамочная конвенция о национальных меньшинствах и Хартия о защите местных и региональных языков, которые должны ратифицировать все страны – члены Совета Европы и взять на себя соответствующие обязательства. В Москве правительством города разработана социальная программа “Москва – город равных возможностей” и принята трехлетняя городская целевая программа “Москва многонациональная”. Программа “Моя малая Родина”, внедренная в 2009 г. в Подмосковье, направлена на соблюдение приезжими правил общежития, на то, чтобы с одной стороны, иностранцы не навязывали другим чужеродные модели поведения, а с другой – местное население, прежде всего молодежь, сама воспитывалась в национальных традициях. Эту программу планируется распространить на все регионы центральной части страны.

Современная миграция в РФ способствует решению прежде всего демографических проблем. В 2009 г., впервые за последнее десятилетие, удалось почти на 70% заместить естественную убыль населения миграционным приростом⁴⁸. Однако нельзя игнорировать, что помимо демографической и экономической составляющей миграции не менее важно ее социально-политическое, культурное содержание. В последних документах, принятых в рамках СНГ и регулирующих миграционные процессы на постсоветском пространстве – Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 г. (в 2008 г.), Декларации о согласованной миграционной политике (2007 г.), – предусматривается обеспечение интеграции иммигрантов в общество и формирование к ним толерантного отношения, а у граждан государств – участников СНГ – уважительного отношения к законодательству, языку и культуре страны пребывания. Эти документы предписывают также оказывать поддержку этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности граждан государств – участников СНГ, предоставлять трудящимся мигрантам равные с постоянным населением страны пребывания права при приеме на работу и расторжении трудовых соглашений, а также на социальное и медицинское обеспечение⁴⁹. Но говорить о том, что существует хорошо

⁴⁵ Le Monde. 17.11. 2005.

⁴⁶ См.: Les cultures politiques des français. Sous la dir. de P. Brechon, A. Laurent, P. Perrineau. 2000. Paris, P. 304–305.

⁴⁷ См.: Le Monde. 22.11. 2008.

⁴⁸ См.: http://www.fms.gov.ru/press/news_detail/24/02/09

⁴⁹ См.: Документы информационно-аналитического департамента исполнительного комитета СНГ (<http://www.gks.ru>).

разработанная система приема и интеграции мигрантов пока не приходится. Она отсутствует так же, как и понимание того, на каких принципах интегрировать иммигрантов и интегрировать ли их вообще.

В дореволюционной России в начале XX в. политика государства была направлена на сближение всего инородческого населения с русской народностью посредством популяризации и внедрения русского языка во все сферы деятельности этих народов и прежде всего в культурно-бытовую среду. В наши дни развитые страны, заинтересованные в приобщении других народов к их национальным языкам и культуре, например, Франция, Германия выделяют для этой цели немалые средства⁵⁰.

Не лишним стало бы изучение хорошо разработанных европейских систем интеграции и приема мигрантов, исходящих в большинстве своем из приоритета сохранения единства нации (которая в свое время также формировалась путем интегрирования этноменьшинств) на основе консолидации вокруг этнического большинства, общности истории, прошлого, культуры и языка, светского характера государства и системы образования, выбора в пользу полной интеграции иммигрантов. Более того, сами представители иммигрантских сообществ считают вполне естественным не столько защищать и сохранять свою национальную идентичность в принимающем государстве, прибегая при этом к его помощи и средствам, сколько интегрироваться в это общество, в котором они, сделав осознанный выбор, живут. Если во главу угла ставить, как это происходит сегодня, полиэтничность, поликонфессиональность нашего общества, тогда следует идти дальше и признать право на многоязычие, на пересмотр соотношения религиозных и светских традиций и т.п. Будет ли это способствовать консолидации общества, поможет ли интегрировать растущие потоки мигрантов? Очевидно, нет.

В России сегодня на государственном уровне нет своих интеграционных программ, как, например, в США, Франции, Швейцарии и других странах. Создается впечатление, что нет и четких представлений о масштабах миграции в стране, об изменении этноконфессионального состава населения, исходя из которого можно было бы разработать соответствующие программы. В то же

время налицо существенные разногласия в том, каким видится будущее России: поликонфессиональным или акцентировано светским для “примирения” растущих самоидентификационных настроений, где вопросы религии и религиозного образования решались бы за рамками государственной системы, государственного финансирования, но контролировались бы государством (в том числе и в системе образования, подготовки религиозных кадров).

В большинстве стран Европы, которые раньше, чем Россия, столкнулись с отрицательными последствиями массового притока иммигрантов, поликультурные взгляды сменились стремлением, с одной стороны, ограничить миграцию, привести ее в более строгое соответствие с потребностями экономики (“селективная” иммиграция во Франции, “голубая карта” в ЕС), с другой – максимально интегрировать приезжающих на основе единых, исторически сложившихся и принятых обществом ценностей.

* * *

Заметный приток иммигрантов в страны Европы, США, Россию вызывает постоянные дискуссии о столкновении цивилизаций, цивилизационных разломах и т.п. Н. Данилевский, А. Тойнби, О. Шпенглер, С. Хантингтон формирование цивилизационной идентичности связывали с особой ролью религии. Наблюдаемое сегодня движение мигрантов и в Европе, и в России происходит в основном из государств и регионов, исповедующих ислам. Опыт европейских стран, в частности Франции, показывает, что, несмотря на многолетнюю историю сосуществования, мусульмане, зачастую успешно адаптируясь в социально-экономическом плане, в сфере личных и семейных отношений отдают предпочтение единоверцам и следуют исламским традициям. В то же время реальность такова, и это констатируется самими французами, что сегодня, например, “быть французом – не означает быть белым”⁵¹.

На протяжении более 20 лет признание страной приема права на культурное отличие и разнообразие в отношении иммигрантов прямым или косвенным образом выступает в качестве требования во многих международных документах и организациях, в Совете Европы, ЮНЕСКО. Оно стало перспективным политическим проектом, а в 2008 г. – основной темой Европы. В том же году в Старом Свете была создана новая общест-

⁵⁰ Соответственно по 250 млн. евро ежегодно. На эти средства создаются, в частности, бесплатные курсы французского языка, которые посещают 400 тыс. человек в 135 странах мира.

⁵¹ Accueillir. Revue du Service social d'aide aux émigrants (SSAE). Mars 2006. № 237. P. 31.

венная организация Европейский совет по толерантности и взаимопониманию, целью которого является поиск баланса между идентичностью людей, приезжающих в развитые страны, и ассимиляцией, которая “должна быть” и предполагает знание языка страны пребывания и местных законов. В октябре 2008 г. лидеры 27 стран – членов ЕС единогласно одобрили Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища, подготовленный по инициативе Н. Саркози министром иммиграции Б. Ортефе во время председательства Франции в ЕС, в качестве основы для реформирования действующего в этой сфере законодательства⁵². Он направлен, прежде всего, на борьбу с нелегальными иммигрантами, которых в Западной Европе – минимум 6 млн., и обязывает страны – члены ЕС отказаться от практики их массовой легализации, а получение ими документов станет предметом индивидуального и пристального разбирательства⁵³.

Право на культурное отличие, уважение различных культурных идентичностей влияют на развитие понятия гражданства, отражаясь в таких его вариантах, как множественное, поликультурное, двойное гражданство. О мультикультурном гражданстве и признании разных культурных идентичностей в государстве сегодня, скорее, говорят как о направлении, в сторону которого эволюционируют понятия гражданства и идентичности⁵⁴. Многие европейские эксперты, международные организации рассматривают его для примирения интересов растущего числа иммигрантов и национальных государств. Последние в свою очередь, по крайней мере, это наблюдается в настоящее время, пытаются отстоять свое право на сохранение национальной идентичности, а, по сути, само свое существование, и не спешат уступить “поликультурным” требованиям.

⁵² Европейский Совет еще в 1999 г. в Тампере, затем в Севилье (2002 г.), Солониках (2003 г.) и Гааге (2004 г.) заложил основы общеевропейской политики в области иммиграции.

⁵³ Франция также хотела внести в пакт положение о подписании всеми прибывающими в страны ЕС иммигрантами “контракта на интеграцию”, что обязывало бы их изучать язык страны приема, принимать базовые ценности европейской цивилизации. Однако в ходе переговоров это положение было смягчено, и в документе выражено лишь “пожелание” на этот счет.

⁵⁴ См.: *Wihlto de Wenden C.* La globalisation humaine. Paris, 2009. P. 194–195.

В России, как и в других европейских странах, общество расколото. Сторонники либерального подхода к миграции преобладают в СМИ, в среде научной, “правозащитной” интеллигенции, среди определенных политических и предпринимательских кругов. Другая часть общества и, судя по регулярно проводимым опросам, значительная, негативно относится к росту иммигрантов в стране. Недовольство растет особенно тогда, как показывает и европейский опыт, когда иммигранты начинают активно распространять свои нравы, обычаи, устои, правила поведения в обществе, большинство которого придерживается другой культурно-религиозной традиции, то есть, когда со всей очевидностью начинает нарушаться этнокультурный баланс принимающего общества в пользу этнического меньшинства. Ксенофобия становится способом самосохранения государствообразующей нации. Правила политкорректности, которые международные правозащитные организации и СМИ, в силу политического заказа на сохранение межнационального согласия в обществе, внедряют в сознание людей, не срабатывают. Это было продемонстрировано результатами референдума о строительстве минаретов в ноябре 2009 г. в Швейцарии, где 57.5% проголосовавших выступили против их строительства, что свидетельствует о растущей озабоченности жителей страны усиливающимся влиянием ислама и в очередной раз – о разрыве, существующем между позицией европейских СМИ и общественным мнением.

В государствах Европы, которые в большинстве своем складывались как национальные, с древней историей, особой духовной и бытовой культурой, традиционными ценностями, распространявшимися на всех граждан, поликультурная модель интеграции иммигрантов может представлять угрозу их целостности. Российская модель интеграции иммигрантов, очевидно, также не должна нарушать этнокультурный, языковой баланс, сложившийся на протяжении веков в государстве, учитывая, с одной стороны, его этническое многообразие, с другой – особую роль этнического большинства – русского народа, а также русского языка, сформированного этим народом.

Ключевые слова: модель интеграции, иммигранты, нелегальная иммиграция, миграционная политика, русский язык, идентичность, Франция.

ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СМИ

© 2011 г. Н. Ледюкова

Экспансия средств массовой информации и коммуникации во многом трансформировала представления о роли СМИ в политических процессах в прошлом веке. В XXI в. новая глобальная система массмедиа уже в действительности становится главным орудием революционных изменений. Телевидение, интернет – основные источники новостей, поэтому политическое событие, произошедшее в какой-либо стране, за секунды становится всеобщим достоянием. Само наличие мощной коммуникативной среды, способной объединять континенты, влияет на систему власти как внутри страны, так и в масштабах всего мира.

Феномен массовых коммуникаций в контексте развития СМИ и информационных технологий ныне становится предметом пристального изучения: проводится большое число исследований аудиторий различных каналов коммуникации, эффектов массовой коммуникации, анализируются сами сообщения. Представляется актуальным рассмотреть развитие СМИ в исторической ретроспективе и проследить трансформацию их функций.

ПРЕССА КАК СОЮЗНИК ИСТИНЫ

Представления и подходы, которые до сих пор лежат в основе современных дискуссий о роли массмедиа, сложились еще в XVII–XIX вв. Однако уже в XIV в., с возникновением государственности и формированием аудитории, можно зафиксировать предпосылки появления первых газет в Европе.

Газеты, получившие распространение на европейском континенте в начале XVII в., представляли собой простое изложение фактов без какого-либо анализа или комментария. Их аполитичность объяснялась строгой цензурой и традицией вести политический диалог в памфлетах. Политические газеты приобрели популярность позже, а в XIX в. именно в прессу смещается центр политической и общественной жизни многих стран Европы.

В это время в Европе шли дискуссии о гражданском обществе – одном из центральных понятий в западной политологии. Макиавелли, Руссо, Гегель, Монтескье, Локк, Гоббс, Кант и другие великие умы подробно проанализировали содержание этого термина и обозначили такую схему: гражданское общество находится вне государства и оппозиционно ему во всем. В том, как власть умеет нейтрализовать постоянно возникающие противоречия, и проявляется образ страны и самой власти.

Уже тогда существовало понимание зависимости общественного мнения от пропаганды в прессе – родоначальнице современных средств массовой информации. В прессе, считал *Макиавелли*, политическому деятелю выгодно казаться добродетельнее своего противника. Конечно, победа в политической борьбе не является результатом лишь успешной пропаганды. Один из способов казаться добродетельным, подчеркивал мыслитель, заключается в том, чтобы действительно им быть. В целом прессе не отводилась ведущая роль в формировании общественного мнения.

В этот период в гражданском обществе ряда стран Европы, и прежде всего Англии, начинает вызревать новый исторический феномен – публичная сфера, в рамках которой формируется общественность, обладающая самостоятельным, отличным от доминирующего во власти мнением.

Так почему же именно свободная пресса берет на себя роль выразителя и защитника общественного мнения перед лицом власти? Обычно выделяют четыре группы аргументов, которые раскрывают принцип свободы выражения мнений в его различных ипостасях: теоретическом, философском, утилитарно-практическом и социальном.

Теоретические аргументы принадлежат *Мильтону*¹. Они основаны на том, что Бог наделил каждого человека разумом, способностью самостоятельно мыслить, а ограничение свободы печати лишает человека возможности жить по-христиански. Мильтон представлял свободу слова

ЛЕДЮКОВА Надежда Леонидовна, аспирантка ГУ-ВШЭ (ledyukova@yandex.ru).

¹ См.: *Мильтон Д.* О свободе печати (Ареопагитика). Пер. с англ. М., 1907.

как духовную потребность человека, а свободу печати – как необходимый элемент справедливого правления.

Философское обоснование предоставил *Локк*. Поскольку человек от рождения наделен естественными правами в вопросах веры, то он не может от них отказаться в политической сфере. Центром власти является воля народа, а не государства, то есть человек свободен осуществлять свои права вопреки государству. Одним из естественных прав выступает свобода слова.

Бентам в защиту свободы слова предложил философско-этическую концепцию *утилитаризма*. Он объявил свободную печать одним из важнейших инструментов достижения счастливой жизни граждан, поскольку она содействует принятию и применению законов в интересах большинства, контролирует деятельность бюрократии и делает достоянием гласности факты общественной жизни.

Социальная аргументация Милля, изложенная в трактате “О свободе”², доказывает, что только свободный обмен мнениями между гражданами позволяет достичь истины. Милль предложил трехступенчатую аргументацию, демонстрирующую важность для развития общества столкновения мнений, в ходе которого истина упрочивает свои позиции. Во-первых, цензурируемые правительством как “неверные”, точки зрения могут на деле соответствовать фактам реальной жизни. Во-вторых, даже ложное соображение несет в себе некоторую долю истины, а потому она может быть выявлена только через обмен мнениями, что невозможно без свободы печати. В-третьих, если истинный взгляд не будет встречать критики, то со временем он может переродиться в предрассудок. Поэтому печать – союзник истины, ее нельзя ограничивать и цензурировать.

Таким образом, расходясь в аргументации, мыслители пришли к общему выводу: без свободы слова не может быть демократии и подлинного участия граждан в процессе принятия политических решений.

Практическая реализация представления о необходимости свободы слова в обществе заняла несколько веков, превратившись в битву за свободу печати. Первая победа прессы над государственной властью была одержана в Англии в 1771 г.: у прессы появилось право сообщать о прениях, происходящих в обеих палатах британского парламента.

² См.: *Милль Дж.* О свободе / Утилитаризм. Пер. с англ. СПб., 1882.

В 1791 г. в США был ратифицирован “Билль о правах” – первые десять поправок к конституции, в которых предусматривалась свобода слова, печати, собраний, вероисповедания наряду с неприкосновенностью личности, личного имущества и личных бумаг. То есть именно идея свободы прессы стала центральной в том наборе принципов, которые составили базис развития и функционирования прессы в западных странах.

Пресса, получив мандат на право говорить свободно, выражать мнение толпы и оценивать происходящие, прежде всего, политические события, начинает играть важнейшую роль в жизни государства. Неслучайно в западных странах пресса, не имея законодательно закрепленных полномочий для управления общественными институтами, все же встала в один ряд с тремя традиционными ветвями власти и в XIX в. стала именоваться “четвертой властью”.

Постепенно пресса превращается в площадку для публичного диалога и поиска политической истины. Можно сказать, что сама идея свободы слова как главный принцип работы прессы существовала именно в политических рамках, и главным ограничителем этой свободы пока выступало только государство. Однако позже ситуация кардинально изменилась.

Классический постулат о свободе слова, за который в свое время боролась пресса, приобрел в XX в. новый смысл. Само понятие свободы слова перестало быть только фактором политической жизни, но превратилось в экономическую категорию. Получение прибыли стало признаваться медиа не менее веским мотивом существования, чем ведение политического диалога. Свобода слова, оставаясь демократической ценностью, постепенно стала трактоваться довольно широко: теперь эта ценность важна не для осуществления общественного диалога, а для свободы функционирования СМИ вообще. Данный аспект деятельности СМИ требует детального рассмотрения.

СМИ КАК ИНДУСТРИЯ

Процесс индустриализации – создание крупного машинного производства и на этой основе переход от аграрного к индустриальному обществу – начался в Великобритании в ходе промышленной революции на рубеже XVIII–XIX вв. и затем распространился на другие страны. Изначально термином “индустрия” обозначали сферу экономической деятельности, включающую в себя производство, сбыт товаров какого-либо рода (в том числе и услуг как товара), сопря-

женные секторы и потребительскую аудиторию. Товар в производстве – это продукт труда, специально произведенный для обмена и способный удовлетворить человеческую потребность.

К началу XXI в. понятие “индустрия” в равной степени применяют как к металлургии, так и к туризму, как к производству продуктов питания, так и к кинематографу.

С появлением **радио** и **телевидения** в XX в. коммуникация становится все более масштабной и интенсивной, что, казалось бы, должно увеличивать возможности для ведения политического диалога. Однако у СМИ появляются другие цели по отношению к аудитории. Массовая коммуникация позволяет полностью охватывать общество и манипулировать им. Исследователь **Смайт**³ вводит понятие “товара” применительно к аудитории, подчеркивая, что создание, производство массовой аудитории является центральной задачей СМИ в условиях капиталистической экономики. СМИ хотят максимизировать прибыль, а для этого они должны вступать в наиболее выгодные отношения с рекламодателями, которым массмедиа, в свою очередь, должны обеспечить широкую аудиторию. Таким образом, медиасодержание и становится способом привлечь аудиторию, следовательно, работа по созданию аудитории и есть основной вид производимого СМИ продукта.

К факторам, определившим развитие СМИ в XX в., следует отнести не только кардинальные изменения в каналах передачи информации (в частности, появление радио, телевидения, интернета). Значительные структурные изменения в обществе – переход от товаропроизводящей экономики к сервисной; увеличение числа людей, занятых умственным трудом; изменение жизненных ориентиров и мотиваций человека; распространение демократических принципов в мире – также способствовали дальнейшей трансформации средств массовой информации.

Изменение технологий производства и передачи информации стало революционным событием, повлиявшим на функционирование СМИ во всем мире. Исходя из особой роли информационно-коммуникационных технологий в развитии общества, исследователи сегодня начинают пересматривать потенциал медиаиндустрии и связывать с ней возможность преобразования всех сфер жизни.

Кастельс, один из крупнейших социологов современности, поддерживает тезис о том, что

именно информационная парадигма определяет все процессы в современном обществе. Он также выделяет такое свойство информации, как способность быть бесконечно возобновляемой и используемой: потребление информации большим числом людей не ограничивает доступ к ней новых и новых потребителей. В этом заключается важнейшее различие в процессах потребления информации и материальных ресурсов.

Американский социолог и футуролог **Тоффлер**⁴ считает знание наиболее демократичным источником власти: новая система создания материальных ценностей целиком и полностью зависит от мгновенной связи и распространения данных, идей, символов. Тоффлер однозначно выразил свое убеждение в том, что “в информационной экономике самым важным вопросом внутренней политики становится вопрос распределения (или перераспределения) не богатства, а информации и медиа, которые производят богатство”.

Также Тоффлер отмечает, что свобода слова – это уже не политическая, а экономическая категория, потому что только она из всего информационного потока выделяет наиболее ценную информацию самым дешевым способом.

В XX в. СМИ продемонстрировали невероятную гибкость: они изменялись так же быстро, как и сами технологии, подтолкнувшие к преобразованию все общество. Попытаемся проанализировать основные характеристики массовой коммуникации, используя “модель **Шеннона–Уивера**”, элементы которой наполняются новым содержанием.

Коммуникация между отправителем и получателем информации становится глобальной в силу невиданного ранее развития информационно-коммуникационных технологий. Отправитель сообщений – это всегда организованная группа (или медийная структура), являющаяся частью специфического социального института. Она отправляет сообщение по определенному каналу связи с тем, чтобы информация наиболее эффективно достигла адресата. При этом в модели “Шеннона–Уивера” и отправитель, и получатель сообщения владеют кодом, в который преобразовано сообщение для трансляции. В соответствии с данной моделью любой язык является кодом. Однако же процесс коммуникации – это нечто большее, чем процесс кодирования/декодирования информации. Ясно, что коммуникация требует понимания, но иногда отправитель сообщения может иметь

³ См.: *Вартанова Е.* Медиаэкономика зарубежных стран. М., 2003.

⁴ См.: *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти. Пер. с англ. М., 2003.

различные намерения по отношению к адресату, о чем стоит поговорить подробнее.

Принимающей стороной, как известно, является относительно большая аудитория, совокупность реципиентов массовой информации. В цепочке коммуникации “отправитель – канал передачи – сообщение – реципиент” для получателя сообщения появляется специальное обозначение. Французский социолог *Тард*⁵ предлагает ввести в научный оборот понятие “публика”, дифференцируя его от понятия “толпы”, которое подразумевает физический контакт с аудиторией. Публика – аудитория, впервые возникающая с появлением первого массового коммуникативного средства – книгопечатания. Люди становятся публикой через особое духовно-нравственное соединение – общественное мнение. По мысли Тарда, однотипное потребление информации создает социальную и психологическую связь – так появляется аудитория определенной газеты. Книга была первым массовым коммуникативным средством, предназначенным для общих идей, которые сохраняют свою значимость длительное время, тогда как газета ориентирована на сиюминутные текущие события. Газета усиливала коммуникативную связь между людьми, задавая определенную направленность сознания.

Исследователи полагают, что связующим началом массовой аудитории является психологическое. Французский социолог *Лебон*, обращая внимание на поведение людей в толпе, выделяет новые качества “человека толпы” – исчезновение сознательной личности, преобладание бессознательного, одинаковое проявление чувств и идей. В толпе стирается индивидуальное, исчезает своеобразие, считает он. *Зигмунд Фрейд* называет источником объединения массы *бессознательное*, которое проявляется в любви индивидов к одному объекту и иллюзии, что они в равной степени любимы вождем.

Более того, именно массовое, а не индивидуальное поведение скорее поддается прогнозу. Феномен массового поведения, основывающийся у бельгийского математика и социолога *Кетле* на представлении о “среднем человеке”, демонстрирует, что индивидуальное поведение сложно и непредсказуемо, в то время как массовое поведение можно спрогнозировать. СМИ эксплуатируют именно эту особенность, объединяя людей в аудитории и подавая им факты, которые, согласно американскому исследователю *Липпману*,

наиболее быстро и четко впишутся в стереотипы – предвзятые мнения, упрощающие процесс восприятия.

Деятельность СМИ предполагает, даже требует сведения всех существенных социокультурных отличий людей к незначительным и тем самым ведет к развитию у аудитории таких качеств, как пассивность и конформизм. Изначальный смысл термина “СМИ” предполагает, что массовая аудитория выступает неким субъектом, на удовлетворение нужд которого и направлена их деятельность. В реальности же аудитория оказывается только объектом, который получает не то, что хочет, а то, что ему предлагается рекламоделами.

Массовость как новая категория, придающая коммуникации глобальный контекст, стала ключевой характеристикой публики XX в. При этом массовая аудитория теряет субъектность, позволяя отправителю сообщений самостоятельно формировать цели коммуникации.

СМИ все еще удерживают за собой исключительное право быть “четвертой властью”, но не забывают и про бизнес. В глобальном мире все должно иметь коммерческий успех.

Социологи франкфуртской школы *Хоркхаймер* и *Адорно*, изучая взаимоотношения властных структур в рыночном обществе и роль СМИ в их идеологическом обеспечении, заявляли, что для капиталистической экономики массмедиа важны как производители идеологически концентрированных продуктов. Немецкие ученые полностью включают СМИ в индустрию культуры, определяя новое качество культурных форм, которое возникает в условиях развития индустрии развлечения и потребления в XX в. Законы рынка, по их мнению, действуют даже в культуре; материалы культуры тем самым приобретают форму товара, созданного для продажи и получения прибыли. При этом ценность такого товара обуславливается не его художественными достоинствами, а логикой товарного производства и обмена.

Влиятельность того или иного органа информации определяется объемом и структурой его капиталов. Французский исследователь *Бурдьё* подчеркивал, что специфическим капиталом в поле массмедиа, несомненно, являются известность и признание того или иного издания, программы или журналиста как авторитетного, профессионального, объективного, честного и т.п. Однако господствующие позиции в пространстве массмедиа не обязательно занимает самый авторитетный в профессиональном отношении орган

⁵ См.: *Черных А.* Социология массовых коммуникаций. М., 2008.

информации или журналист, не меньшую роль играет экономический капитал, считал Бурдые.

Российский исследователь *Е.Л. Вартамова* обращает внимание на экономические аспекты деятельности массмедиа, подчеркивая, что ни одно традиционное СМИ – газета, журнал, телевидение, радио – не может обходиться без специальной инфраструктуры, обеспечивающей постоянную доставку новостей.

Важно отметить, что возможности СМИ оказывать влияние на политическую и общественную жизнь порой определяют их экономическую ценность. Эта особенность является существенной для медиаиндустрии практически повсюду в мире. Не последнее место в этом ряду занимают и соображения престижа. Во многих рыночных обществах, где руководствуются концепциями – “СМИ как четвертая власть” и “СМИ как сторожевой пес демократии”, общественная роль собственников медиапредприятий довольно весома.

Очевидно, что СМИ не желают терять источник дохода; а это гипотетически возможно в случае несогласия аудитории с позицией массмедиа и последующим отказом от них. В стремлении сохранить либо доходы от рекламы, либо деньги от аудитории, либо и первое и второе СМИ вынуждены поддерживать доминирующие в обществе культурные и нравственные ценности. Тем самым они объективно препятствуют проникновению в медиасодержание оппозиционных и противоречащих господствующей идеологии взглядов и установок. Это положение показывает, что для коммерческого успеха СМИ совершенно необходимым элементом является конформизм.

Конкурирующие медиарынки ведут к большей гомогенизации содержания, чем можно было предположить. Часто концепции демократии исходят из такого идеального варианта, когда все идеи, обсуждаемые в обществе, вне зависимости от степени их поддержки имеют право на доступ в СМИ. Принцип равенства большинства и меньшинства, в том числе и в сфере СМИ, и есть демократия. Демократическое общество признает необходимость выполнения средствами массовой информации всех своих ролей – и как коммерческих предприятий, и как социального института, и как культурного интегратора нации. Однако деятельность коммерческих медиа явно противоречит этому положению.

До сих пор сохраняется некое двойственное положение современных СМИ. С одной стороны, они являются успешным бизнес-проектом крупных корпораций или главным каналом государ-

ственной пропаганды, с другой – они все еще во весь голос заявляют о свободе слова и подчеркивают свою принадлежность к особой группе, защищающей права граждан. Более того, оказание влияния СМИ на политическую и общественную жизнь является порой их ведущей функцией. Рассмотрим этот тезис подробнее.

СМИ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЛИЯНИЯ

Изначально СМИ представляли собой учреждения, созданные для открытой, публичной передачи сведений широкой аудитории. Затем функции СМИ расширяются: теперь они выступают не просто каналом передачи разнообразной информации, но и серьезным ресурсом оказания влияния.

В 20-х годах прошлого века СМИ приписывали огромные возможности по воздействию на аудиторию. *Г. Лассуэл*, один из наиболее ярких представителей Чикагской школы социологии, в 1927 г. опубликовал работу по результатам изучения пропаганды в ходе Первой мировой войны. В ней он подчеркивал, что с помощью СМИ власть может добиваться согласия и поддержки народных масс без применения насилия. Систематическое использование пропаганды как оружия впервые отмечено в войне 1914–1918 гг. Германия была совершенно ошеломлена этим видом оружия, так как, согласно немецкому мировоззрению, военный конфликт мог разрешаться только военными средствами. Пропаганда, направленная против Германии, осуществлялась, во-первых, в виде распространения миллионов листовок, обращенных к немецким солдатам на фронте; во-вторых, в форме кампании, развернутой в прессе, которая благодаря своей организации и методам психологического воздействия доносила свои идеи до самых отдаленных уголков света. Известен прием английской разведки, когда через прессу был пущен слух, что немцы перерабатывают трупы солдат, своих и чужих, на стеарин и на корм для свиней. В 1925 г. в американской газете *Times Dispatch* появился комментарий: “Из всех ужасных орудий современной войны едва ли не первое место занимает пропаганда, являющаяся важной составной частью военной машины любой нации. Знаменитая история с трупами, которая во время войны довела ненависть народов к Германии до предела, объявлена сейчас английской палатой общин ложью. Несколько месяцев тому назад мир узнал о том, что эта ложь была сфабрикована

и распространена одним из ловких офицеров английской разведки”⁶.

СМИ всемогущи, подчеркивал Лассуэл. Характеризуя механизм создания сообщений для СМИ, он объяснял процесс фильтрации новостей “моделью гейткипера” (привратника), при которой редактор отбирает информацию, основываясь на собственных политических пристрастиях и представлениях о том, что интересно аудитории. Аудитория получает только те новости, которые показались важными редактору, а значит, формирование общественных представлений в значительной степени определяется средствами массовой информации. Несмотря на то, что существует некий независимый источник информации вне института СМИ, информация, которую он предоставляет, подается журналистами так, как это хотели бы видеть в конечном итоге редакции или владельцы медиакомпаний, либо не обнаружится вовсе.

Таким образом, сегодня отправитель информации в глобальных коммуникациях практически неизвестен, в то время как личность владельца СМИ и редакторское мнение играют существенную роль в формировании сообщения для массовой аудитории.

Однако нельзя сказать, что СМИ принадлежит доминирующая роль в процессе политического информирования аудитории; межличностное общение оказывает не менее сильное влияние на аудиторию при восприятии информации. В середине XX в. американский социолог *Лазарсфельд* доказал это, разработав модель двухступенчатой коммуникации: вначале сообщение из СМИ попадает к “лидеру мнений”, а уже затем интерпретируется им для менее активной части населения. Позднее данная модель была усложнена введением дополнительных уровней восприятия и дальнейшей трактовки сообщения: выяснилось, что не только “лидеры мнений” являются авторитетом для масс, также важна позиция членов референтной группы, к которой относит себя индивид.

СМИ склонны к манипуляции общественным мнением, предоставляя слово не большинству, а меньшинству. Обычный человек предпочитает промолчать о своей точке зрения, если обнаружит, что она противоречит мнению большинства. И тогда своим “обетом молчания” он как бы присоединяется к реальному большинству. Данную модель, модель “спираль молчания” предложила немецкая исследовательница коммуникаций

Нозль-Нойман, тем самым установив прямую связь между процессами массовых и межличностных коммуникаций.

“Модель пропаганды”, по определению американских исследователей *Хермана* и *Хомски*⁷, представляет собой механизм, где “деньги и власть создают фильтры для новостей, поступающих в СМИ, маргинализируют несогласие, позволяют правительству и господствующим коммерческим интересам беспрепятственно доставлять свои сообщения публике”.

СМИ выступают агентами поддержания существования реальности для индивидов, являясь социальным институтом, понять который невозможно, не рассмотрев исторический процесс, в ходе которого он был создан. Из транслятора знаний об окружающем мире медиа превратились в манипулятора общественным мнением. В концепции либеральной демократии гарантия свободы слова и свободы прессы является краеугольным камнем, обеспечивающим права, свободы и благосостояние индивида, который использует этот институт для рационально-критических дебатов. Постепенно место гражданина в пространстве дебатов публичной сферы начинают заменять посредники в форме медиа. Зачастую гражданам остается лишь пассивно наблюдать за происходящим.

Институт СМИ уже благодаря самому факту своего существования контролирует поведение человека, заранее устанавливая определенные поведенческие образцы, которые являются всего лишь одними из многих, теоретически возможных.

Один из таких образцов поведения для индивида – это приучение его к процессу постоянного получения информации о событиях, произошедших в стране и мире (хабитуализация). Состояние информированности, которое СМИ предлагает современному человеку, не имеет ничего общего с приобретением жизненно необходимых ему знаний. Новости, по сути, являются по историческим масштабам относительно недавно появившимся феноменом, который получил массовое распространение как главный жанр журналистики в отличие от древнейших форм передачи из поколения в поколение знаний, традиций и опыта (легенд, сказок и прочих “старостей”). Очень долгое время людей не интересовало то, что происходит в настоящее время, ценнее был рассказ о том, что было в прошлом.

⁶ См.: *Ponsonby A. Falsehood in War-Time. L., 1928.*

⁷ См.: *Вартанова Е. Указ. соч.*

Тем не менее институт медиа сделал из новости один из наиболее дорогих продуктов современного мира. Индивиды придали факту появления какой-либо информации в СМИ институциональный статус. Новости из прессы и телевидения в соответствии с человеческим соглашением отражают реальную картину мира. Более того, само получение новостей стало институциональным фактом, символизирующим участие зрителей или читателей в событиях, которые, возможно, имеют к ним весьма отдаленное отношение.

СМИ как *значимый другой* для поддержания существования реальности индивида способны добиться эффекта согласия со всем, что они транслируют в силу своей самореферентности. Если все верят в то, что в новостях показывают только реальные кадры видеосъемки, то при появлении на экране горящих домов и комментария ведущего, что это – бомбардировка страны А самолетами страны Б, зрители, скорее всего, поверят в это.

В случае совпадения новостной программы с интенциональными представлениями индивидов она приобретает социальный смысл. Если объективации, с помощью которых конструировались новостные сюжеты, совпадают с объективациями зрителей, то само содержание сюжета вписывается в существующую реальность.

Таким образом, массмедиа обладают широчайшими возможностями для оказания влияния на формирование социальной идентичности, выстраивая социальное взаимодействие опосредованного типа на основе уже имеющегося у аудитории понимания интерсубъективного мира. Индивиды формируют свою идентичность, которая является одновременно частью социального порядка и продуктом человеческой деятельности.

В связи с этим политика глобальных империй массмедиа вызывает определенную тревогу. С одной стороны, возможности распространения информации у медиакорпораций огромны, что создает проблему отсутствия широкого спектра мнений в информационном поле. Несколько игроков медийного бизнеса могут придерживаться какой-либо одной позиции, затрудняя доступ аудитории к конкурирующим взглядам.

С другой стороны, появление возможности выбора СМИ из огромного числа функционирующих имеет значение не только с точки зрения культуры, но и политики. Государства сегодня часто сталкиваются с ситуацией, когда население может получать, кроме одиночных сведений, повторяемых в унисон несколькими каналами, принадлежащими магнатам массмедиа, еще и иные мате-

риалы. Аудитория со всех сторон попадает под обстрел разнообразной и часто противоречащей друг другу информации, касающейся коммерческой, культурной и политической сфер жизни.

В этих новых условиях прежние методы пропаганды становятся, казалось бы, гораздо более трудноосуществимыми. Ведь глобализация – это выражение нового способа хозяйствования, который стал функционировать, не считаясь с границами государств. Но очевидно, что распространение этой идеологии не всегда соответствует экономическим или политическим интересам тех, кто руководит сегодняшними средствами массовой информации. СМИ, как правило, первыми начинают “витья” вокруг национального флага в случае международного конфликта с участием их страны.

Медиакоммуникация – порождение демократической власти, и ее появление, безусловно, большой шаг вперед по отношению к различным формам закрытой коммуникации. В то же время именно массовая коммуникация позволяет полностью охватывать общество и манипулировать им. Причем в подобной ловушке свободы слова оказываются как тоталитарные общества, так и демократические. В первом случае свобода слова хоть и провозглашается, но в действительности роль СМИ, находящихся под контролем государства, сводится к пропаганде государственной идеологии. Во втором – СМИ заинтересованы в увеличении рекламных потоков, а значит и в увеличении постоянной аудитории. Но чтобы завоевать как можно больше голосов избирателей или покупателей товара/услуги, СМИ должны не просто передавать информацию, но и оказывать определенное влияние, рисовать свой облик мира.

Канадский социолог и философ *Маклюэн* полагает, что в современном мире процветание любого государства зависит от его обладания информационными технологиями. Таким образом, успехи во внешнеполитической деятельности государства зависят от реализации его информационной политики. Информационное измерение следует рассматривать как открытую систему, включающую в себя различные информационные потоки и информационные поля, находящиеся во взаимодействии.

По мнению *А.В. Манойло*⁸, российского политолога, изучающего вопросы информационного противоборства, для политики в этой сфере важнейшее значение имеет рассмотрение информационного пространства как пространства не столько

⁸ См.: *Манойло А.* Государственная информационная политика в особых условиях. М., 2003.

* * *

физического, сколько социального типа. Главной особенностью информационного пространства, которая позволяет рассматривать его именно с такой точки зрения, является то, что в нем структуру власти задают информация и знания.

Культурные связи существенно отличаются от международных отношений тем, что даже в период, когда политические контакты осложнены межгосударственными конфликтами, диалог культур не прерывается. Таким образом, именно культура обладает теми уникальными возможностями, связанными с формированием позитивного образа народов и государств, который в итоге помогает в решении политических проблем.

Все государства рассматривают пропаганду своей национальной культуры как инструмент распространения политического влияния в мире. Неслучайно культурную политику мировых держав (прежде всего США) иногда называют “культурным империализмом”. Связи между странами в области культуры служат усилению “величия” тех государств, которые в них участвуют.

В современных международных отношениях, характеризующихся все возрастающей ролью информации и коммуникации, проведение государствами информационных политик в самых различных сферах превращается в стратегию национальной безопасности. Информационная политика по продвижению национальной культуры за рубежом – это создание зон мира особого типа, существенной чертой которых становится артикулируемая СМИ и культивируемая в обществе (с помощью различных общественных институтов) межкультурная коммуникативная близость народов, проживающих на территории тех или иных государств.

Очевидно, что проблема воздействия СМИ на страну как социокультурный объект назрела и требует комплексных междисциплинарных исследований. Научному сообществу необходимо осмыслить возможности пространственного анализа такого феномена, как информационный образ страны. При этом нужно иметь в виду, что медиа в XX в. из социального института, обеспечивающего выражение свободных идей, все больше превращаются в инструменты политического влияния или коммерческие структуры, которые также заинтересованы в увеличении прибыли, как и любой другой субъект рыночной экономики. И данный фактор будет иметь решающее значение для функционирования СМИ в будущем.

Подведем некоторые итоги. Предмет рассмотрения данной статьи – ретроспективное исследование трансформации деятельности СМИ и, соответственно, изменение их роли в политической жизни государства. Проследив за тем, как свобода слова становится политической ценностью, а СМИ – неотъемлемым элементом общества, мы обнаружили, что изначально пресса боролась за право быть “сторожевым псом демократии”. В то же время традиции высокой вовлеченности прессы в политику были сильны именно в западных странах – там, где представительная демократия рождалась вместе с идеями о свободе слова. Сегодня СМИ встроены в широкий контекст современной постиндустриальной экономики и превращаются в один из существенных ее секторов. Конечно, при этом они остаются важнейшими социальными институтами, которые оказывают первостепенное влияние на культурные формы.

Мы рассмотрели несколько основных функций СМИ: осуществление политического диалога; ведение прибыльного бизнеса; оказание воздействия на социальную и культурную сферы; распространение политического влияния на международном уровне. Нужно заметить, что функции массмедиа постепенно усложнялись и продолжают усложняться, при этом практически главную роль в деятельности медиакорпораций играет экономическая составляющая.

Особенность современных моделей функционирования СМИ в глобальном пространстве состоит в том, что их легче описать с помощью экономической терминологии, обозначая канал коммуникации как бизнес-единицу. Постепенно экономические мотивы и функции оказания влияния у медиа становятся ведущими.

Таким образом, целостное видение функционирования СМИ в исторической ретроспективе убеждает нас в том, что изучение информационного образа страны в глобальном медиапространстве требует понимания фактора экономической заинтересованности СМИ и соответственно анализа экономических причин, влияющих на их деятельность.

Ключевые слова: СМИ, массовая коммуникация, индустрия, инструмент влияния, политический диалог, свобода слова, функциональное измерение.

К ДВАДЦАТИЛЕТИЮ УСТАНОВЛЕНИЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ МОСКВОЙ И СЕУЛОМ

© 2011 г.

28 сентября 2010 г. в ИМЭМО РАН прошла конференция “Двадцать лет дипломатическим отношениям между РФ и РК: достижения и перспективы сотрудничества”. Конференция проводилась ИМЭМО РАН при поддержке Корейского Фонда (The Korea Foundation) и участии Корейского института международных отношений и национальной безопасности (IFANS, г. Сеул). В конференции приняли участие директор ИМЭМО РАН, академик РАН А.А. Дынкин, посол Республики Корея в России Ли Юн Хо, президент Корейского Фонда Ким Бён Гук, ректор МГИМО (У) МИД РФ, академик РАН А.В. Торкунов, зам. директора 1-го департамента Азии МИД РФ О.В. Давыдов, зам. директора ИМЭМО РАН, чл.-корр. РАН В.В. Михеев, директор Института истории, археологии и этнографии РАН (г. Владивосток), д.и.н., проф. В.Л. Ларин, президент Общероссийского объединения корейцев В.И. Цо, зам. директора IFANS, проф. Пэ Кюн Чан, зав. сектором ИМЭМО РАН, д.э.н. А.Н. Федоровский, зав. отделом Института востоковедения РАН, к.и.н. А.В. Воронцов, бывший посол РФ в РК, в.н.с. ИМЭМО РАН, к.и.н. Г.Ф. Кунадзе, в.н.с. РИСИ, к.э.н. В.Е. Новиков, проф. Ко Дже Нам (IFANS), проф. Ким Док Чу (IFANS), проф. Ли Чжэ Ён (Корейский институт внешнеэкономической политики, KIEP, г. Сеул) и другие ученые и эксперты.

А.А. Дынкин, открывая конференцию, подчеркнул, что Россия и Республика Корея отмечают очень важное событие в истории своих двусторонних связей. Он отметил, что ИМЭМО, его руководство (академики Е.А. Примаков, А.Н. Яковлев и В.А. Мартынов) приняли деятельное участие в подготовке установления дипломатических отношений между Советским Союзом и Южной Кореей. В советском руководстве не было тогда единства по этому вопросу и приходилось прилагать усилия, чтобы убедить его в необходимости такого шага. Истекшие годы показали, что установление дипотношений явилось своевременным и правильным решением. И хотя все мы тогда были во власти завышенных ожиданий, жизнь показала, что наши отношения способны развиваться достаточно динамично. Много сделано и в экономике, и в культурных обменах, включая связи между учеными. У ИМЭМО, например, установились весьма обширные контакты с коллегами из Южной Кореи. Развивается политическое взаимодействие по самым острым вопросам региональной и глобальной повестки дня. Потенциал двустороннего сотрудничества представляется весьма мощным и получает все новые импульсы

для своей реализации. Событием в двусторонних отношениях стало недавнее участие президента РК Ли Мен Бака в Ярославском форуме. Очень перспективным направлением является сотрудничество в сфере модернизации России, в создании в стране инновационной экономики.

В приветственном слове посол Республики Корея в Российской Федерации **Ли Юн Хо** отметил символичность того, что данная конференция проводится именно в ИМЭМО, сотрудники которого в огромной степени способствовали установлению дипломатических отношений между нашими странами двадцать лет назад. За прошедшие годы наши связи вышли на уровень, который стороны в 2008 г. определили как стратегическое партнерство. Встреча президентов Д.А. Медведева и Ли Мен Бака во время Ярославского форума в сентябре 2010 г. закрепила положительные тенденции в развитии отношений между Россией и Республикой Кореей. Между тем необходим объективный анализ всего комплекса двусторонних обменов с тем, чтобы качество российско-южнокорейских связей отвечало повестке дня мирового развития. Нашим странам придется исходить из того, что в мировом порядке происходят глобаль-

ные изменения, связанные с обозначившимися пределами возможностей США и ростом влияния на глобальные процессы Китая. Наше сотрудничество взаимовыгодно и приносит результаты. Это подтверждают успехи в космических программах, открытие автомобильного завода компании “Хёндэ”, совместное освоение топливных ресурсов, что в перспективе может создать новый рельеф азиатской энергетической системы.

Обращаясь к участникам конференции, президент Корейского Фонда **Ким Бён Гук** сказал, что юбилейные торжества не должны оставить без внимания актуальные проблемы двустороннего сотрудничества. Отправным моментом сегодняшних дискуссий надо сделать поиск ответов на актуальные вопросы, с которыми сталкиваются наши страны в области внешней политики, обеспечения безопасности и нормализации ситуации на Корейском полуострове, оптимизации экономического развития после мирового кризиса, экологии, здравоохранения, науки и образования. В связи с этим предстоит определить первоочередные задачи, которые наши страны могли бы совместно решать. А также выявить институты, методы и последовательность совместных действий, которые, во-первых, не несли бы угрозу другим странам и, во-вторых, учитывали задачи внутреннего развития с объективной необходимостью вовлечения России и Республики Корея в международные процессы в рамках Северо-Восточной Азии, АТЭС и на глобальном уровне.

А.В. Торкунов в своем докладе остановился на исторических аспектах установления дипломатических отношений между двумя странами. Дабы оценить сегодняшний уровень наших отношений необходимо вспомнить, сколь непросто две страны шли к нормализации отношений, как пришлось преодолевать наследие биполярного противостояния в условиях холодной войны и жесткой идеологической конфронтации. За минувшие двадцать лет усилиями двух стран под двусторонние отношения подведена солидная международно-правовая база, подписаны десятки договоров, соглашений, меморандумов, иных документов, которые играют важную роль в углублении нашего сотрудничества. Ведущее место среди них по праву занимает Договор об основах отношений РФ и РК, двадцатилетний юбилей которого будет отмечаться в ноябре 2012 г.

Прошедшие 20 лет со всей очевидностью продемонстрировали, что Москву и Сеул объединяет обоюдная заинтересованность в расширении и углублении партнерских связей, устранении на Корейском полуострове и в Северо-Восточной

Азии (СВА) угрозы военного конфликта. Москва последовательно выступает против ядерных испытаний где бы то ни было, а тем более вблизи своих границ. Поэтому Россия никогда не поддержит ядерные амбиции Пхеньяна или любого другого государства. В связи с этим Москва последовательно выступает за скорейшее возобновление шестисторонних переговоров по урегулированию ядерного кризиса на Корейском полуострове, за возвращения КНДР в режимы ДНЯО и МАГАТЭ в качестве неядерного государства, за выполнение всеми участниками “шестисторонки” взятых на себя обязательств в соответствии с Совместным заявлением от 19 сентября 2005 г.

В контексте корейской проблематики нельзя не затронуть общую ситуацию в СВА. Здесь, к сожалению, помимо северокорейской ядерной проблемы сохраняются и другие застарелые межгосударственные конфликты, появляются новые проблемы и вызовы. В частности, Москва настойчиво призывает всех, кто стремится к созданию в СВА системы ПРО на односторонней и блоковой основе, хорошо подумать – к чему это может привести. Альтернативой ПРО в регионе могла бы стать многосторонняя система безопасности, основа которой составила бы, к примеру, “шестерка”, где уже ведется диалог о перспективах формирования в СВА системы региональной безопасности. В рамках Рабочей группы по созданию механизма мира и безопасности в СВА согласованы “Руководящие принципы обеспечения мира и безопасности в СВА”. Это убедительное свидетельство наличия реальных шансов для движения вперед в деле создания механизма поддержания мира в этом субрегионе.

Урегулирование кризиса вокруг ядерной программы КНДР теснейшим образом связано с межкорейским примирением. Россия всегда выражала свою поддержку процессу мирного воссоединения Корейского полуострова. При этом имеется в виду, что единая Корея будет безъядерным, демократическим государством, поддерживающим добрососедские, дружеские отношения с Россией и другими соседями.

К сожалению, определенные надежды на межкорейское примирение, возникшие в период десятилетней (1998–2008 г.) разрядки на полуострове, не оправдались. Корейские стороны возобновили конфронтацию, свернули многие экономические проекты. Прекратился диалог между Сеулом и Пхеньяном. Нельзя допустить, чтобы трагедия с южнокорейским корветом “Чхонан” стала причиной нового продолжительного периода напряженности между РК и КНДР, а тем более

военного конфликта. Похоже, что и в Пхеньяне, и в Сеуле постепенно приходят к осознанию того, что необходимо искать политический выход из сложившейся ситуации. Возобновление поставок с Юга гуманитарной помощи населению КНДР, обсуждение возможности активизации Кэсонского проекта и контактов между разлученными родственниками свидетельствуют о первых шагах, сделанных в этом направлении.

Нельзя не упомянуть о тех проблемах, которые требуют обоюдного внимания наших государств и народов, они не являются неразрешимыми и их нужно активно совместно преодолевать. Среди них – проблема безопасности в СВА, отношение наших южнокорейских партнеров к американской идее создания НПРО Северо-Восточной Азии. В СМИ и южнокорейской научно-политической литературе муссируется тезис о необходимости реанимации военно-политической оси Вашингтон–Сеул–Токио. В определенных кругах РК и в СМИ стали появляться публикации о территориальных претензиях к России. Есть ряд неотложных вопросов, которые необходимо решать в интересах развития торгово-экономических отношений. Назрела необходимость в совместном обсуждении ряда вопросов исторического прошлого, согласовании взглядов историков РФ и РК на роль России на Корейском полуострове в 1880–1940-е годы.

Еще раз необходимо подчеркнуть, что эти и другие проблемы решаемы. Нужно только чаще встречаться, вести откровенный и конструктивный диалог, руководствуясь стремлением к укреплению дружеских российско-корейских отношений.

Ким Док Чу в своем выступлении подчеркнул, что отношения между нашими странами развивались не так, как это представлялось двадцать лет назад, когда многие в России и Южной Корее ожидали их стремительного и устойчивого подъема. В реальности время больших надежд сменялось периодом разочарований. Во многом столь непоследовательное развитие двусторонних связей обусловлено наследием прошлого, когда на протяжении нескольких десятилетий наши страны развивались в рамках разных государственных систем и находились в состоянии военно-политического противостояния. Тем не менее в 2008 г. руководители России и Республики Корея провозгласили переход наших отношений на качественно новый уровень стратегического партнерства.

Позитивные тенденции в последнее десятилетие наметились в торгово-экономических отношениях. Южнокорейские инвестиции в России пока относительно невелики (2.4 млрд. долл.), но

в последние несколько лет они активизировались. Особо следует отметить успех взаимовыгодного сотрудничества в энергетике (поставки 1.5 млн. т СПГ в год с о. Сахалин, освоение углеводородных месторождений Камчатки), а также положительные результаты в реализации сельскохозяйственных проектов на российском Дальнем Востоке.

Однако, несмотря на все эти успехи, темпы развития наших отношений, их качественный уровень не могут удовлетворять обе страны. Есть проблема недостаточного взаимного доверия, координации видения будущего, усилий по согласованию подходов к решению стратегических задач развития.

В связи с этим стоит отметить, что в Республике Корея имидж России постепенно улучшается, но темпы его изменения отстают от реальных перемен, происходящих в России, а по уровню привлекательности для корейских граждан она уступает другим соседям РК. Опросы свидетельствуют, что в повседневной жизни большинство южнокорейцев не чувствуют близости и привязанности к русскому народу, а около 70% опрошенных считают Россию конкурентом.

С другой стороны, для россиян Республика Корея предстает страной, добившейся “экономического роста”, а корейцы – очень трудолюбивым народом. Наряду с этим, согласно социологическим исследованиям, у российского народа сложилось отрицательное отношение к роли Республики Корея в решении международных проблем и вопросов безопасности.

В определенной степени такая ситуация сложилась из-за специфики восприятия партнера ответственностью обеих стран. В Республике Корея в политических оценках населения на первый план выходит роль страны в корейском урегулировании. В России оценки другого государства даются через призму его участия в решении проблем СВА, на Евразийском континенте и, наконец, на глобальном уровне.

Вместе с тем на восприятии стран друг другом сказывается реализация конкретных договоренностей, согласованных на высшем уровне. Неспособность осуществить несколько перспективных проектов, относительно которых было достигнуто согласие, привела к тому, что взаимное доверие ухудшилось. Возникающий в результате отрицательный эффект приходится долго и непросто преодолевать.

В настоящее время обе страны исходят из того, что их отношения вышли на новый уровень “стратегического партнерства”. Задача состоит в том,

чтобы политическая риторика не расходилась с состоянием реального сотрудничества.

А для этого есть все основания. Во-первых, у наших стран нет территориальных споров, конфликта народов и исторического недоверия. Во-вторых, Россия не является препятствием для объединения Кореи. В-третьих, обе стороны сходятся в понимании основных международных проблем. В-четвертых, экономическое сотрудничество наших стран является взаимодополняющим, поэтому оно может создать ряд синергических эффектов, способствующих взаимному экономическому процветанию.

В этом контексте идея президента Ли Мен Бака о развитии “трех шелковых путей” (“железнодорожный шелковый путь”, “энергетический шелковый путь”, “зеленый шелковый путь”) является новым видением перспектив эффективного сотрудничества между нашими странами.

В конце концов, локомотивом успешного развития двустороннего партнерства являются люди. Однако до сих пор гуманитарное сотрудничество, в том числе обмен специалистами, явно отставало от общего уровня российско-южнокорейских отношений. Теперь мы должны укреплять фундамент двусторонних отношений путем создания консолидированной сети связей (*network*) на уровне правительства, бизнеса, создания различных научных, образовательных и информационных программ, обеспечивающих необходимыми специалистами все сферы нашего сотрудничества на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Очевидно, что для нас Российская Федерация является азиатской страной и лучшим партнером для создания новой системы экономического сотрудничества и безопасности в СВА.

Ко Дже Нам остановился на эволюции политических процессов на Корейском полуострове и вокруг него, которые, по его мнению, не всегда развиваются в положительном направлении. Окончание холодной войны, одним из выражений чего стало установление полномасштабных дипломатических отношений между Москвой и Сеулом, создало предпосылки для укрепления в основном положительных тенденций на Корейском полуострове и в СВА в целом. Надо сказать, что за пределами Корейского полуострова в Северо-Восточной Азии в минувшие годы происходило улучшение состояния региональной безопасности. Однако гибель 26 марта 2010 г. южнокорейского корвета “Чхонан”, недавнее обострение территориального спора между Японией и

Китаем, сохраняющиеся столкновения интересов между странами региона отражают наличие потенциальной опасности возникновения в СВА тех или иных конфликтов. Эту вероятность усиливает непредсказуемость развития событий в КНДР, где ситуацию усугубляет сочетание нескольких факторов, среди которых – ядерные амбиции режима, ухудшение здоровья Ким Чен Ира, негативные последствия конфронтационной политики в отношении Южной Кореи, обострение внутриэкономических проблем.

Администрация президента Ли Мен Бака выдвинула в качестве ключевой составляющей южнокорейской внешней политики концепцию построения “Межкорейских отношений на условиях взаимной выгоды и учета взаимных интересов”. Цель этой концепции – обеспечение мира на Корейском полуострове и объединение Кореи. В рамках последнего процесса найдет свое решение и северокорейская ядерная проблема. Между тем внутривнутриполитическая ситуация в КНДР, толкование ею проблем безопасности представляются главным источником региональной напряженности и ухудшения межкорейских отношений.

В отношении гибели корвета “Чхонан” Москва заняла сдержанную позицию. В ходе обсуждения этого вопроса на Совете Безопасности ООН Россия стремилась не быть глубоко вовлеченной в развернувшуюся дискуссию и воздержаться от окончательных оценок. Однако действия, принятые Россией после потопления южнокорейского корабля, можно рассматривать не как попытку защитить в этом вопросе Северную Корею, а скорее как стремление придерживаться единой позиции с Китаем, с которым Москва выстраивает отношения стратегического партнерства.

Надо сказать, что в начале 2010 г. Россия активизировала попытки сблизить позиции Китая и США в отношении путей возобновления шестисторонних переговоров. Потопление южнокорейского военного корабля помешало этому процессу. Однако Россия и Республика Корея едины в том, что решение северокорейской ядерной проблемы возможно лишь в рамках возобновления шестисторонних переговоров. Вместе с тем Республика Корея будет готова к возобновлению “шестисторонки” только после выражения КНДР своих извинений в связи с гибелью корвета “Чхонан”, в условиях предотвращения дальнейших военных провокаций, а также после конкретных шагов, направленных на отказ от ядерного оружия. Россия же выступает за возобновление переговоров без выдвижения предварительных условий. Москве совместно с Пекином надлежит побудить

Пхеньян воспринять позицию Сеула и Вашингтона в этом вопросе.

Нынешнее обострение межкорейских отношений негативно сказалось на возможностях трехстороннего экономического сотрудничества на Корейском полуострове с участием России, КНДР и Республики Корея.

Если и когда северокорейский режим пойдет на принятие стратегических решений, касающихся, например, его ядерного потенциала или перехода к политике открытости и реформ, идея трехстороннего сотрудничества окажется актуальной, и потребуются быстрая подготовка к ее практической реализации. Поэтому, чтобы быть готовыми к такому развитию событий, Москва и Сеул должны продолжать следовать курсом стратегического сотрудничества. Кроме того, им следует вновь и вновь обращаться к Китаю, имеющему влияние на КНДР, чтобы он продолжал побуждать Пхеньян к возобновлению шестисторонних переговоров, а также к прекращению наращивания ядерного и ракетного потенциала.

О.В. Давыдов отметил, что за минувшие двадцать лет заложен мощный фундамент двусторонних отношений. В последние годы они поднялись на новый качественный уровень – от многогранного доверительного сотрудничества к стратегическому партнерству, что отражает высокую степень зрелости взаимных связей. Повестка дня российско-южнокорейского диалога, включая саммиты руководителей двух стран, содержит широкий перечень тем во внешнеполитической, торгово-экономической, гуманитарной и многих других сферах.

Этому благоприятствует то, что между нашими странами не существует трудноразрешимых политических проблем или искусственных ограничителей, которые бы сдерживали развитие отношений. Естественно, на каждом этапе роста взаимных связей возникают те или иные трудности, однако сегодня стороны располагают механизмами, позволяющими их преодолевать. Исключительно важны ставшие регулярными встречи лидеров России и Республики Корея, обмен посланиями. Это стимулирует укрепление взаимного доверия, способствует расширению горизонтов сотрудничества.

Учитывая растущую роль Республики Корея в мировой политике и экономике, Москва стремится вести с Сеулом взаимозаинтересованный разговор по таким вопросам, как обеспечение безопасности на Корейском полуострове и в СВА, модернизация экономики и проведение антикризисной по-

литики, реформирование глобальной финансовой системы, энергобезопасность, изменение климата. Растет значимость сотрудничества в рамках “Группы двадцати”. Тем более, что позиции наших стран по вопросам, обсуждаемым в рамках этого формата, во многом близки, а Республика Корея добилась права проведения саммита “двадцатки” в Сеуле. Весьма импонирует нестандартный подход наших партнеров к организации работы этого форума, который предполагает тесное сопряжение встречи государственных лидеров с диалогом по линии бизнес-сообщества.

Характеризуя коммерческие связи двух стран, достаточно привести один пример: Южная Корея является вторым после Японии импортером российского природного газа (1.5 млн. т СПГ ежегодно сроком на 20 лет) в восточноазиатском регионе и все больше ориентируется на Россию в плане импорта углеводородов. На стадии проработки находятся другие (помимо “Сахалин-2”) проекты сотрудничества в энергетической сфере.

Вместе с тем к настоящему времени достигнут “потолок” простого наращивания стоимостных объемов поставляемого топлива и сырья. Достаточно сказать, что в 2009 г. объем взаимного товарооборота сократился на 40%. Хотя в нынешнем году положительная динамика восстановилась, нет гарантий того, что удастся удержать ее на “восходящей волне”.

Россия настроена придать новое качество торгово-экономическим связям, которые должны быть более эффективными и нацеленными на повышение инновационных потенциалов двух стран. Отрадно, что такой подход разделяется южнокорейскими партнерами, что должно позволить постепенно перевести наше сотрудничество на новые рельсы, придать ему новый импульс.

Г.Ф. Кунадзе, выступая в прениях, отметил, что за 20 лет две страны многого достигли в развитии своих связей. Он не согласился с оценкой эволюции отношений между РФ и РК, данной в докладе профессора Ким Док Чу. О любых нормальных двусторонних отношениях можно сказать, что они могли быть более интенсивными, более доверительными и т.п. Надо подчеркнуть, что за 20 лет в обеих странах произошла переоценка партнера, а это – болезненный процесс. России и Республике Корея за достаточно короткий исторический период удалось провести такую переоценку, в результате чего их отношения стали только прочнее. Между нами реально существует стратегическое партнерство, основанное на отсутствии несовпадающих, противоречащих интересов и наличии большой группы общих

интересов. Россия, согласно опросам населения, приведенным в докладе профессора Ким Док Чу, является страной, откуда для Южной Кореи не исходит угроза. А это тоже основа для стратегического партнерства. Все это не исключает, а как раз требует поиска путей интенсификации связей в экономической, политической, гуманитарной и других сферах.

В.И. Цо остановился на северокорейском факторе в отношениях между РФ и РК. С обеих сторон даются разные оценки двадцатилетнего развития российско-южнокорейских отношений. При этом следует принимать во внимание фактор Северной Кореи. Россия не могла слишком резко отвернуться от КНДР, а это, конечно, влияло на темпы ее сближения с Южной Кореей. С другой стороны, если бы удалось иметь более хорошие, чем сейчас, отношения с КНДР, то могли бы продвигаться вперед трехсторонние проекты: Транскорейская железная дорога, Транскорейский газопровод и т.п. Северная Корея, откровенно говоря, очень сильно мешает развитию отношений России с Югом полуострова: как в политической, так и в экономической, да и в других сферах. КНДР остается камнем преткновения для двустороннего и трехстороннего сотрудничества. России и Южной Корее следует прилагать больше совместных усилий для преодоления или, по крайней мере, снижения отрицательного влияния этого фактора.

Оглядываясь в прошлое, надо думать о будущем. Такова ключевая идея доклада, с которым выступил **В.В. Михеев**. В этом году ИМЭМО РАН подготовил большое исследование, посвященное прогнозу мирового развития на предстоящие 20 лет – до 2030 г. Там есть примечательный сюжет: сопоставление прошедшего двадцатилетия с предстоящим. Случилось так, что отношения между Россией и Республикой Корея были установлены именно 20 лет назад, когда начался новый отсчет мировой истории. И сейчас, оглядываясь в те, не столь уж и далекие, дни, стоит порассуждать о будущем, тоже, пожалуй, не столь далеком.

На рубеже 1970–1980-х годов произошли качественные изменения в стратегическом восприятии Москвой КНДР и Республики Корея. В их основе два главных фактора: расслоение бывшей мировой социалистической системы и изменение соотношения экономических сил между Севером и Югом Корейского полуострова.

СССР ужесточил подход к КНДР. Москва стала строго требовать от Пхеньяна выполнения его торговых обязательств. В ответ на задержки северокорейских поставок российская сторона гро-

зила сокращением экспорта нефти. И нередко выполняла угрозу. В свою очередь, Южную Корею официальная Москва не рассматривала в качестве суверенного государства, считая ее “сателлитом” США и не полноценной “страной”, а лишь “территорией”.

Вместе с тем, тогда же в Москве был сделан вывод о том, что Северная Корея начала отставать в экономическом развитии от Южной Кореи. СССР стал смотреть на последнюю как на потенциального экономического партнера, способного внести вклад в развитие экономики дальневосточных районов России. В политическом плане Москва обратила внимание на то, что Южная Корея может иметь свои собственные внешнеполитические интересы, не всегда совпадающие с интересами Соединенных Штатов. В этом контексте в российских научных и политических кругах стала рассматриваться идея использования “собственных южнокорейских интересов” для того, чтобы как-то противодействовать усиливавшемуся влиянию США в СВА.

Изменения произошли после прихода к власти в СССР Ю.В. Андропова. Политика в отношении Корейского полуострова в тот период отличалась двойственностью. С одной стороны, в 1983 г. СССР ввел жесткие запреты не только на прямые контакты, которых на деле не было, но и на непрямую торговлю с Южной Кореей, то есть торговлю через третьи страны. А с другой – советское руководство ужесточило подход к Северной Корее. В 1983 г. Москва ответила отказом на просьбу Пхеньяна о масштабной военной помощи.

Представившимися возможностями Пхеньян воспользовался уже при Горбачеве. В 1986–1990 гг. Северная Корея получила от Советского Союза беспрецедентную за все послевоенное время военную помощь.

Однако было бы неправильно видеть в этом несоответствии какое-либо “коварство” Кремля. Речь идет скорее об отсутствии адекватного стратегического видения советским руководством Северной Кореи. Этим воспользовался Пхеньян, усилив партийно-бюрократический нажим на Москву в целях получить доступ к военным технологиям и помощь в строительстве атомной электростанции. Такой нажим совпал с интересами советской военной элиты, продолжавшей по “инерции начала 1980-х” смотреть на КНДР как на военный форпост против американского военного присутствия в СВА.

Тем не менее Москва продолжала с недоверием относиться к Пхеньяну, подозревая его в

сотрудничестве с Пекином против интересов СССР. “Горбачевское руководство” сильно раздражало и неприятие советской “перестройки” северокорейскими властями, развернувшими активную внутреннюю пропаганду против “нового мышления” и “гласности”. Пхеньян увидел в “реформах” Горбачева угрозу социализму и в бывшем СССР, и в самой КНДР. Отсюда и ограничения (Северной Корее передавались не самые новые технологии), которые Москва ввела на военную кооперацию с Северной Кореей, и медлительность в работах по АЭС, которые в итоге закончились лишь выбором площадки для строительства станции.

Вместе с тем “новое мышление” Горбачева позволило части советской академической и политико-бюрократической элиты шире и весьма прагматично посмотреть на Южную Корею – уже тогда потенциально мощного экономического партнера.

Оглядываясь в прошлое, хорошо видно, что 20 лет назад состоялся качественный скачок в российско-корейских отношениях. Заглядывая на 20 лет вперед, есть основания ожидать нового прорыва в российско-корейских отношениях. А точнее в отношениях между РФ и РК, в состав которой к тому времени войдет и северная часть Корейского полуострова.

А.В. Воронцов напомнил, что большой вклад в убеждение советского руководства о необходимости установления дипотношений с Южной Кореей внес также Г.Ф. Ким, в то время – первый заместитель директора Института востоковедения РАН. Выступающий обратил внимание на то, что сложные моменты в истории взаимоотношений России и Южной Кореи, о которых говорил, в частности, профессор Ким Док Чу, связаны в том числе с тем, что в течение определенного периода времени южнокорейское руководство пыталось использовать Россию как инструмент своей политики в отношении Северной Кореи, с помощью России ее изолировать, убеждало нас в необходимости значительного сокращения сотрудничества России с КНДР, что на каком-то этапе и произошло. А это не принесло дивидендов никому – в первую очередь, конечно, России, но и Южной Корее также. Позже, когда Россия вернулась к более сбалансированному подходу к обеим Кореям, это принесло пользу всем, а Россия восстановила свой посреднический потенциал. Нормальные, сбалансированные отношения России с Севером и Югом полуострова, при всей разнице в материальном наполнении этих отношений, спокойное восприятие такой позиции России со стороны

Республики Корея благоприятно скажется на двусторонних связях РФ и РК и принесет пользу всем заинтересованным сторонам.

В.Е. Новиков посвятил свое выступление проблеме денуклеаризации Корейского полуострова. Он отметил два момента, связанных с ядерной программой Северной Кореи: чувствительность самой темы и отсутствие достаточных данных для полной оценки этой программы. Перспективы денуклеаризации Корейского полуострова, по крайней мере в ближайшей перспективе, представляются маловероятными. Во-первых, основные игроки, прежде всего, КНР и США, а также Япония, на самом деле не заинтересованы в решении указанной проблемы. Тем более они не заинтересованы в сценарии объединения Кореи, поскольку не представляют себе, что же собой будет являть Объединенная Корея. Во-вторых, сильно расходятся оценки ядерной программы КНДР, ее реального наполнения. Выступающий присоединился к мнению ряда экспертов, что силовое решение северокорейской ядерной проблемы, прежде всего со стороны Соединенных Штатов, чревато очень серьезными последствиями, особенно потому, что нет точных данных о всех соответствующих объектах, их местоположении и т.п. Для политической элиты Пхеньяна ядерное оружие – это средство собственного выживания, а рассчитывать на падение режима в скором времени – не приходится.

В.Л. Ларин подчеркнул, что для Дальнего Востока России отношения с соседями по Корейскому полуострову гораздо важнее, чем для страны в целом – и в экономическом смысле, и с точки зрения обеспечения безопасности. Ситуация на полуострове непосредственно затрагивает население Дальнего Востока, особенно Приморья. Скажем, если при испытаниях северокорейская ракета падает недалеко от Находки, то это по-разному воспринимается в Москве и во Владивостоке. Если решения в отношении Северной Кореи принимались бы не в Москве, а во Владивостоке, то они были бы намного более жесткими. Для Приморья актуальной является возможная проблема северокорейских беженцев в случае возникновения конфликта на полуострове или кризисного развития событий внутри самой КНДР. Кроме того, есть фактор присутствия корейской диаспоры. Только на территории Приморского края проживают более 60 тыс. корейцев. Еще один вопрос двусторонних отношений, имеющий региональный аспект – это проблема имиджа страны. Япония, по проводимым нами в последние 15 лет опросам населения Приморского края, оказывается гораз-

до более привлекательной страной по сравнению с Южной Кореей. А это уже вопрос знания. А точнее – проблема отсутствия информации, проблема незнания. Правда, в последнее время предпринимаются усилия по исправлению этого положения, чему способствуют и мероприятия, посвященные 20-летию установления дипотношений.

Ли Чжэ Ён отметил, что наиболее зримо прошедшие за два десятилетия перемены в отношениях наших стран иллюстрирует расширение экономических обменов. Даже в кризисный 2009 г. объем товарооборота составил 10 млрд. долл., что означает десятикратный прирост по сравнению с началом 1990-х годов. Ежегодный объем южнокорейских прямых инвестиций в российскую экономику за тот же период увеличился с 10–20 млн. долл. до 430 млн. долл. В результате Россия в 2009 г. занимала 14-е место среди внешнеторговых партнеров РК и 9-е место в числе государств – реципиентов южнокорейских прямых инвестиций.

Однако потенциал двустороннего экономического сотрудничества явно недоиспользован. Российская экономика – девятая в мире, а южнокорейская – пятнадцатая, что позволяет рассчитывать на более масштабное торгово-экономическое сотрудничество. Существуют и благоприятные прогнозы относительно будущего России, которая в перспективе может войти в пятерку крупнейших экономик мира. Несмотря на это, южнокорейские корпорации гораздо меньше, по сравнению с компаниями из других стран, участвуют в российских проектах освоения минеральных ресурсов и развития инфраструктуры. Вместе с тем отмечаются, особенно в последние годы, и позитивные тенденции. Они связаны с диверсификацией торгово-экономических связей за счет вовлечения в них как большего числа отраслей, так и все новых регионов России.

Южнокорейский бизнес, опираясь на достигнутый опыт, может перейти к решению новых задач в развитии российско-южнокорейского делового партнерства.

Во-первых, следует разработать стратегию экономической экспансии на Евроазиатском пространстве, наполняя ее реализацией мегапроектов, что позволило бы конституировать долгосрочные взаимные интересы двух стран. Таковыми могли бы стать соединение Транскорейской магистрали с Транссибом, прокладка газопровода из России в Республику Корея, участие южнокорейских компаний в развитии в России сети высокоскоростных железных дорог.

Во-вторых, южнокорейское правительство должно стимулировать сотрудничество с Россией в промышленной сфере, делая упор на таких вопросах и отраслях, как энергоэффективность и информационные технологии, аэрокосмическая отрасль и ядерная энергетика, производство сложной медицинской техники, что полностью отвечает задаче модернизации российской экономики.

В-третьих, корейским корпорациям следует более активно осваивать российские регионы, выходя за пределы Москвы. При этом необходимо опережать на этом пути западные компании. Проведение саммита АТЭС в 2012 г. во Владивостоке, обсуждение новых торговых путей в арктических морях расширяет возможности для деловой инициативы.

В-четвертых, Южной Корее следует активнее привлекать российские инвестиции. Пока объем российских капиталовложений в южнокорейскую экономику составляет менее 3% от южнокорейских инвестиций в Россию. Ситуацию могло бы изменить расширение горизонтальной кооперации между двумя странами, что подтолкнуло бы приток в южнокорейскую экономику капиталовложений из России.

Мотивы, побудившие две страны двадцать лет назад к обоюдному сближению, многогранны. По мнению **А.Н. Федоровского**, особо следует выделить их стремление развивать деловое взаимовыгодное сотрудничество. Экономический фактор оказался весьма значим еще на первом этапе налаживания официальных связей между Москвой и Сеулом. В еще большей мере он определит долгосрочные перспективы развития российско-южнокорейских отношений во всех областях двусторонних взаимодействий.

До сих пор не все ожидания оправдались. К факторам, лимитирующим двусторонний товарооборот, можно отнести сложность таможенных процедур в России, вынуждавших южнокорейский бизнес искать новые пути выхода на российский рынок. И сейчас, по признанию официальных российских властей, неэффективное функционирование таможни остается самым серьезным препятствием не только для осуществления внешнеторговых операций, но и для инвестиционной деятельности иностранных компаний в России. В российско-южнокорейской торговле доминируют крупные компании. Следует признать, что именно активность крупного бизнеса определила вектор экономического сотрудничества двух стран. Трудности в развитии двусторонних связей привели к постепенному ослаблению позиций малого и среднего бизнеса, который играл заметную

роль в двусторонней торговле в первой половине 1990-х годов, когда на его долю приходилось до половины всего товарооборота. Между тем опыт российско-китайской торговли показывает, что стабильное расширение связей на уровне малого и среднего бизнеса приносит устойчивый рост взаимной торговли.

Кроме того, так и не удалось в полной мере задействовать внешнеторговый потенциал Сибири и Дальнего Востока. Основная вина за сложившееся положение лежит на российской стороне. Для южнокорейских инвесторов остается непонятной стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока России, место и роль дальневосточной экономики в хозяйственном комплексе Российской Федерации. Не ясны цели социально-экономической политики, приоритеты в развитии отдельных отраслей, регионов, не уточняются роль и возможности участия в этих процессах внешних экономических партнеров.

Остро сказывается недостаточный опыт двустороннего экономического сотрудничества, слабая информационно-аналитическая поддержка российского и корейского бизнеса с обеих сторон. Поэтому двусторонние деловые связи все еще во многом носят архаичный характер, ограничиваясь, в основном, лишь торговыми операциями. Насущной необходимостью становится совместный поиск перспективных направлений сотрудничества, способных придать ему устойчивость и масштабность.

Итоги развития двусторонних отношений показали, насколько острой проблемой остается дефицит информации о положении дел в экономиках двух стран, о существующих возможностях развития двусторонних отношений. С другой стороны, коммерческие структуры России и Южной Кореи все еще не располагают данными о тех реальных проблемах, с которыми они могут столкнуться, проникая на незнакомый для них рынок.

Поэтому в 2005 г. на уровне руководителей государств принято решение ежегодно проводить двусторонние экономические семинары, на кото-

рых предполагается обсуждение общих вопросов экономического сотрудничества. Была также достигнута договоренность о регулярных целевых мероприятиях с участием представителей правительства, бизнеса и экспертного сообщества двух стран, в том числе – о российско-корейских инвестиционных форумах с тем, чтобы оказывать содействие заинтересованным деловым структурам. Кроме того, решено создать совместную экспертную группу по расширению перспективных форм сотрудничества (которая, правда, начнет действовать только после присоединения России к ВТО). Однако реализуются эти правильные решения все еще очень медленно.

Тем не менее, несмотря на все трудности, Республика Корея стала важным внешнеэкономическим партнером России на тихоокеанском направлении. Однако российско-южнокорейские экономические отношения имеют и существенный резерв роста. Состояние российско-южнокорейских связей в таких областях, как научно-исследовательские работы, образование, медицина не отвечает потребностям и возможностям двух стран. По-прежнему на повестке дня стоит вопрос о диверсификации двусторонних экономических отношений за счет ознакомления южнокорейских партнеров с возможностями подключения к развитию многих российских регионов (помимо Москвы, Санкт-Петербурга и российского Дальнего Востока). Этот процесс может придать новый импульс расширению сотрудничества между Москвой и Сеулом.

Ключевые слова: Россия, Республика Корея, КНДР, Корейский полуостров, Северо-Восточная Азия, внешняя политика, нераспространение, ядерное оружие, шестисторонние переговоры, региональная система безопасности, двусторонняя торговля, иностранные инвестиции.

Материал подготовили
В. АМИРОВ, А. ФЕДОРОВСКИЙ
(v.amirov@imemo.ru)
(a.fedorovsk@imemo.ru)

ВЗАИМОВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО КРИЗИСА И ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЫСЛИ

© 2011 г.

Сегодня многие начинают задумываться над тем, как скажется тотальный финансово-воспроизводственный кризис на культурно-ценностном, духовном наследстве земной цивилизации. Станет ли человечество, его элитарии мудрей, сделав выводы из охвативших мир хозяйственных потрясений? Готовы ли теоретики и, что архиважно, политические лидеры учиться на опыте нынешнего, самого глубокого за послевоенное время спада? Ведь дело не сводится только к оздоровлению глобальной экономики и “питающих” (а подчас серьезно дестабилизирующих) ее финансов. В преодолении кризиса, недопущении его рецидивов многое будут определять господствующие в ведущих странах мира идеологические доктрины и приоритеты, государственная политика, состояние общественного сознания, профессионализм и добросовестность работников управленческого аппарата, дееспособность, активность демократических институтов. Нельзя также недооценивать исключительно важную роль науки, образования, духовно-нравственного климата в обществе, творческого потенциала и общей культуры интеллектуальной элиты. Какие перемены назревают в неэкономических сферах общественной жизни, и как они отражаются в политической мысли?

Если попытаться дать самый общий ответ, то решающее значение для будущего благополучия людей приобретает приумножение “живого”, человеческого капитала – знаний, умений, здоровья, ценностно-гуманитарной и поведенческой культуры членов общества в каждой стране. Не менее важно укреплять (критически-рационализированное, полноценное) доверие людей к власти, их уверенность в справедливости и жизнеспособности общественного устройства, обеспечивать социальную сплоченность, наконец, способствовать закреплению их активной гражданской, патриотической позиции. Другими словами, наращивать и социальный капитал в странах мира.

Когда происходит какая-то катастрофа – разбивается самолет или вспыхивает большой пожар – то в первую очередь все бросаются на помощь пострадавшим, спасатели гасят пламя. А затем возникает вопрос: как отыскать “черный ящик”,

который объяснит причины катастрофы и гибели людей? В такой “черный ящик” надо заглянуть и нам сегодня, для того чтобы понять причины тяжело переживаемого мировым консорциумом экономического кризиса, а главное – предупредить возникновение подобных стресс-катаклизмов в будущем. Это – нелегкая задача. Российская экономика, по сути, преодолевает второй после дефолта и девальвации 1998 г. кризис, на сей раз более глубокий и, вероятно (с учетом долговременных следствий системного плана), более продолжительный. Казалось бы, достаточно этих двух грозных предупреждений, чтобы извлечь уроки на будущее и скорректировать экономический курс, но, на мой взгляд, мы все еще пытаемся “тушить пожар” и не анализируем фундаментально-методологически, что же привело к “возгоранию”.

Откровенно говоря, я не стал бы возлагать всю вину за наши трудности на глобальный кризис. Мировой кредитно-финансовый коллапс вскрыл собственно российские проблемы в экономике, которые существовали до него и, в сущности, представляли собой перманентно-латентный (по сути, воспроизводственный, системный) кризис. Поэтому нельзя объяснять наши трудности только лишь негативным воздействием извне. Они в большей мере являются следствием “формационной юности” общества, ценностно-методологической близорукости элит, отсюда – просчетов и ошибок во внутренней хозяйственной и внешнеэкономической политике. Последняя тоже не была оптимальной, поскольку, как и внутренняя, опиралась, по сути, на неолиберальную идеологию, на призывы, которые доминируют и в литературе, и в среде западных политиков: либерализовать международные экономические связи, снять все барьеры на пути обмена товарами и услугами между странами, перейти к открытой экономике. Это, конечно, дает некоторые плюсы. Но преимущества гиперболизировались, а связанные с этими ключевыми проект-идеями угрозы и риски недооценивались.

Сегодня ситуация заставляет переосмысливать, “освежать” сложившиеся взгляды, и даже из ста- на убежденных либералов – и, увы, вульгар-либе-

ралов (они остаются весьма влиятельными) – все громче раздаются критические голоса. Предпринимаются попытки разобраться в ситуации, в том числе и в том, насколько в возникновении сегодняшних кризисных проблем виновата социально-экономическая наука и, прежде всего, теория. В этом отношении показательна публикация английского еженедельного журнала *The Economist* – одного из самых авторитетных в мире изданий по освещению и анализу экономических проблем разных стран, но главным образом, естественно, американской, английской и общеевропейской экономики. Журнал известен своими либеральными, я бы даже сказал – ультралиберальными взглядами, обоснованием и пропагандой либерализации международных связей и отказа от регулирующих мер государства. В соответствии с этой господствующей до недавнего времени экономической идеологией – так называемым мейнстримом экономической мысли, равновесие должно устанавливаться самим рынком, тут не нужно никакого дополнительного воздействия.

Июльский 2009 г. номер журнала поместил на обложке изображение символического тома “Современной экономической теории”, а ниже надпись крупным шрифтом: “Что в ней ошибочно, и как кризис меняет ее”. В публикациях этого номера утверждается, что два центральных раздела экономической науки – макроэкономика, изучающая функционирование экономики страны в целом и такие общие процессы и явления, как инфляция, безработица, экономический рост и тому подобное, и экономика финансов как один из разделов макроэкономики – подлежат сегодня “*оправданному и серьезному пересмотру*”¹. Прочсть на страницах этого журнала подобные слова – настоящая сенсация, которую некоторое время тому назад трудно было даже представить.

Но призывы к переосмыслению теории, описанной во всех американских учебниках (да и в наших учебниках она тоже присутствует), мы слышим и от авторитетных ученых, в том числе от лауреатов Нобелевской премии по экономике Джозефа Стиглица (2001 г.) и Пола Кругмана (2008 г.). Так, П. Кругман отмечает, что “за последние 30 лет макроэкономика была в лучшем случае впечатляюще бесполезна, а в худшем – просто вредна”. В своей последней книге Дж. Стиглиц усматривает истоки глобального кризиса в том раже дерегулирования, который подогревал рыночный фундаментализм и Уолл-стрит². Он констатирует

несостоятельность академической науки и фундаментальные изъяны в американской модели капитализма. По мнению известного экономиста Барри Айхенгрин, кризис подверг сомнению многое из того, что мы думали и знали об экономической науке. Конечно, подобные высказывания разделяются не всеми аналитиками на Западе, встречая критический афронт со стороны ряда авторов и рецензентов. Время покажет, кто был прав.

Мы в своих хозяйственных экспромт-реформах руководствовались “макроэкономикс” именно американского покроя, на которую нас нацеливали Е. Гайдар, А. Чубайс и другие аморал-реформаторы. И эти системные пертурбации завели отечественную экономику в тупик. Они не были некой злополучной “бедой”, случайным выбором, поскольку имели своих заинтересованных проводников, стремящихся к быстрому, внутрудовому обогащению. Поэтому, извлекая уроки из глобального и российского кризиса, не лишне было бы нам прислушаться к призывам нобелевских лауреатов переосмыслить некоторые ценностно-программные догмы и устоявшиеся представления в экономической теории. **По-моему, глубинная переоценка ультралиберальных рецептов составляет один из самых важных инструментальных выводов, который поможет преодолеть трудности кризисного (и рекреационного) периода.**

В условиях тотального хозяйственного спада дерегулирование, упование на благотворную “невидимую руку рынка” все явственнее демонстрируют свою ущербность. На Западе и в России на это давно указывали выдающиеся экономисты. Начиная с Дж.М. Кейнса, выдвигались альтернативные идеоконцепции функционирования капиталистической экономики. К сожалению, основное течение экономической мысли было направлено по другому руслу. Господствующим стал либеральный фундаментализм. Его и восприняли – не без зарубежных советов – российские реформаторы.

Сегодняшняя ситуация в экономике ведущих стран Запада – как, впрочем, и во всем мировом хозяйстве – заставляет пересматривать сложившиеся взгляды. “Рыночный фундаментализм *laissez-faire* последних 20 лет драматически провалил экзамен”, – подчеркивается в докладе ЮНКТАД “Глобальный экономический кризис: системные провалы и мультilaterальные средства лечения”³.

¹ The Economist. 28.07.2009.

² *Stiglitz Joseph*. Freefall: America, Free Markets and the Sinking of the World Economy. Norton, 2009. P. 361.

³ The Global Economic Crisis: System Failures and Multilateral Remedies. UN. N.Y., 2009. P. III.

В октябрьском 2008 г. номере журнал *The Economist* иронизирует по поводу отступничества от либеральной доктрины президента Франции Николя Саркози, печатая карикатуру на него с томом “Капитала” К. Маркса в руках⁴. Действительно, на саммите ЕС в октябре 2008 г. Н. Саркози признал, что ультралиберальный капитализм себя дискредитировал и миру нужна рыночная социальная модель. А что касается К. Маркса, то тут ирония едва ли уместна. Его труд действительно помогает разобраться в причинах периодических кризисов. В нем говорится, что в погоне за увеличением доходов предприниматели и банкиры прибегают к расширенному кредитованию экономики, чтобы стимулировать спрос. Деньги ссужаются под залог недвижимости, под накопленное за многие годы имущество, которое может быть в цене, а потом подешеветь, и тогда кредиты окажутся необеспеченными, а банки – банкротами. Кризис банковский системно перерастает в промышленный, а по сути – воспроизводственный. Что и произошло ныне в США и затем перекинулось на другие страны. Так что мудрость порой полезно искать и в выводах ученых прошлого.

Тот же журнал вскоре помещает специальный доклад “Когда фортуна нахмурила брови”, в котором допускает перемены в капиталистическом мироустройстве. В нем, в частности, говорится: “Предсказывать последствия незавершившегося кризиса опасно. Но уже ясно, что даже в условиях отсутствия катастрофы направление глобализации изменится. В течение последних двух десятилетий ее ход совпадал с усиливающимся интеллектуальным влиянием англо-саксонской модели капитализма свободного рынка. Глобальная интеграция явилась по большей части триумфом рынка над государством.... Теперь баланс между ними сдвигается, причем не только в сфере финансов”⁵. “Уолл-стрит, – читаем далее, – оказался в центре нынешнего кризиса, так что статус Америки и ее интеллектуальный авторитет резко упали”⁶. “Больше, чем в новом капитализме, – заключает журнал свой доклад, – мир нуждается в новом мультилатерализме”⁷. Говоря проще, за этим мудреным словом скрывается допустимость, помимо либеральной, других моделей развития современной экономики, в которых на государство возлагается большая регулирующая роль. В январском номере 2010 г. журнал поясняет и развивает эту мысль: «Мир наблюдает за восхо-

дом нового экономического гибрида, который мог бы быть назван “государственный капитализм”»⁸.

Стоит сослаться еще на одного автора – известного французского экономиста и государственно-го деятеля Жака Аттали. Он пишет в своей книге “Мировой экономической кризис. А что дальше?»: “Человечество вползло в депрессию планетарного масштаба, пожалуй, самую тяжелую ныне за последние 80 лет.... Это одновременно кризис социальный, идеологический и политический, обнаживший несостоятельность неolibеральных концепций, которые носят недемократический характер”. И в другом месте: “Либеральная идеология на службе ничтожного меньшинства, особенно если учесть, что в конце 2008 года, как, впрочем, и в предыдущие годы, многие миллиарды долларов пошли на бонусы банкирам. А ведь идеология должна отражать интересы и самых бедных людей, и будущих поколений.... Небольшая группа людей, не производящая богатств, захватывает, ... безо всякого контроля со стороны, важнейшую часть произведенных мировых ценностей. А потом она же, разграбив все, что можно, заставляет расплачиваться за свои неслыханные прибыли, премии, надбавки и бонусы налогоплательщиков, трудящихся по найму, потребителей, предпринимателей и вкладчиков, подталкивая государства изыскивать в течение нескольких дней огромные суммы для латания дыр”⁹.

Похоже, что в мировом сообществе уже приступают к “работе над ошибками”, и в целом ряде стран, включая Китай, начат поиск новой парадигмы постиндустриального развития. К европейцам это относится в первую очередь, особенно к северным странам, которые давно практикуют то, что называют моделью государства благосостояния или социально-ориентированной рыночной экономикой, как в Германии. Эти новые видения и концепции там уже прижились и во многом оправдали себя, хотя либералы утверждают, будто это всего лишь временное явление и скоро наступит возврат к прежнему пониманию рыночной модели экономики. Можно предположить, что США, в конечном счете, предпочтут ограничиться частичной корректировкой существующей системы, тогда как европейцы продолжат поиск новой парадигмы постиндустриального развития.

В связи с уроками, которые вытекают из глобального кризиса, важно подчеркнуть, что они не ограничиваются мерами, которые смягчают ост-

⁴ См.: *The Economist*. 04.10.2008. P. 2.

⁵ *The Economist*. 11.10.2008. P. 6.

⁶ *Ibid.* P. 33.

⁷ *Ibid.*

⁸ *The Economist*. 23–29.01.2010. P. 22.

⁹ *Attali Jacques*. *La crise, et après?* Paris, 2009. (*Аттали Ж.* *Мировой экономической кризис. А что дальше?* Пер. с франц. СПб., 2009. С. 7, 129.)

роту проблем или временно помогают наиболее сильно затронутым слоям населения пережить этот период. Надо думать о глубинных причинах, о том, как исправить сам курс развития, стратегию продвижения вперед.

Мне представляется, что ряд политических деятелей и ученых начинают под влиянием кризиса намечать стратегические перемены в этих областях. Показательно, что новая американская администрация не ограничилась в борьбе с рецессией мерами по санации кредитно-банковских и страховых институтов, включая национализацию де-факто некоторых из них. Не ограничилась и предоставлением крупных кредитов ряду терпящих банкротство корпораций, налоговыми льготами и другими мерами по увеличению покупательной способности населения. Она включила в антикризисную программу реформы в социально значимых областях, рассчитанные на крупный эффект в перспективе. Президент США Барак Обама, в частности, заявил: “Мы дадим людям работу на строительстве школ, лабораторий, библиотек, чтобы наши дети могли конкурировать с любым работником в мире”. Это не сиюминутная, не текущая задача. Это магистрально-программная цель: путем финансирования и строительства инфраструктуры в стране создать новые рабочие места, но главное – повысить уровень образования, развить интеллектуальные способности граждан, особенно молодежи и творческой части населения. Все это – ради будущего. Реформа школьного образования, призванная существенно повысить его качество во всех штатах страны, находится на повестке дня в деятельности новой президентской администрации.

Выступая в Национальной академии наук, президент США подчеркнул: “Сегодня наука больше, чем когда-либо раньше, нужна для нашего благосостояния, нашей безопасности, нашего здоровья, сохранения нашей окружающей среды и нашего качества жизни”. И это тоже задача на будущее: ведь отдача от науки, которую надо поддерживать в течение ряда лет, будет получена не сегодня. Это будут затратные годы, когда американцы станут вкладывать деньги, не имея сразу никаких дивидендов. Но с точки зрения решения стратегических задач это самые эффективные вложения, потому что они дают уверенность в будущем бурном развитии экономики и возможности преодолевать спады и кризисы.

Николя Саркози объявил о намерении государства прибегнуть к займам у частного бизнеса, дабы направить на финансирование образования и науки 35 млрд. евро. Он мотивировал это

необходимостью вывода Франции, ее молодого поколения на высший мировой уровень знаний и конкурентоспособности. Подобные усилия по поддержке науки и образования предпринимают и Китай, некоторые другие страны.

К сожалению, инерция панлиберального мышления все еще сильна в головах российских политиков. Дефицит бюджета, возникший в условиях резкого падения производства и огромных вливаний денег для спасения крупных банков и предприятий, толкает их на сокращение государственных ассигнований на академическую науку, культуру, заставляет отказываться от повышения реальной оплаты труда ученых, педагогов, деятелей культуры, медицинских работников. Это плохо согласуется с задачами модернизации экономики и общественного устройства на основе рационально просчитанных инноваций.

О достижении нижней точки экономического спада и признаках оживления принято судить по показателям валового внутреннего продукта (ВВП). Однако статистический прирост последнего часто не сопровождается улучшением занятости, демографических показателей рождаемости и смертности, здоровья населения, пенсионного обеспечения, повышением жизненного уровня основной массы населения, снижением инфляции, подъемом культуры, науки, образования и т.д. Между тем, состояние именно этих сторон жизни общества должно служить важнейшим индикатором наличия кризиса или оживления в экономике. Это побудило президента Франции поручить комиссии экономистов под руководством нобелевского лауреата Джозефа Стиглица и с участием другого нобелиста Амартия Сена изучить адекватность показателя ВВП как центрального ориентира в оценке экономической ситуации и результатов, предпринимаемых правительством антикризисных мер. По итогам работы Дж. Стиглиц резюмировал: “То, что мы измеряем, влияет на то, что мы делаем. Если у нас неверное измерение, мы будем иметь неверные результаты... Надо перестать фетишизировать ВВП и понять его ограниченность... Многие аспекты жизни общества ВВП не отражает”. А президент Н. Саркози высказался в этой связи еще откровеннее: “Граждане думают, что мы лжем и приводим неправильные показатели. И они имеют основание так думать”¹⁰.

На фоне глобального экономического кризиса и исторических перемен в мироустройстве особенно видна относительная слабость современ-

¹⁰ Financial Times. 15.09.2009.

ной социальной и политической мысли, топтание на устаревших идейных и исторических стереотипах, недостаточная способность охватить общающим взглядом новые тенденции и реалии общественной жизни, оценить их смысл, направления, возможные последствия и, что особенно важно, предложить адекватный практико-политический вектор.

Во многих странах назрела потребность в модернизации как экономического, так и общественного устройства, в переоценке не оправдавших себя идей и концепций развития экономики, культуры, образования, нравственности. Какие ответы на вызовы времени задолжала теоретическая и политическая мысль? Китай, например, и ряд других стран ведут поиск своей собственной модели экономического и общественного устройства. Не менее актуально это и для России. Конечно, открыто признать несостоятельность ретролиберальной идеологии наши реформаторы еще не готовы. Но критические настроения в России, испытавшей все прелести дикого капитализма, пожалуй, сильнее, чем где-либо. Поэтому естественно ожидать, что новые подходы в экономической политике проложат себе дорогу.

Нет ясного ответа на вопрос о том, какая модель общественного устройства вызревает на смену капитализму. Неолиберальный вульгар-капитализм ведет к кризису и выхолащиванию демократии, духовному обнищанию людей, опасным катаклизмам в экономике. Будущее наиболее прозорливым мыслителям видится в конвергентном развитии обществ, которое соединяло бы, кумулировало объективные преимущества капитализма и социализма. При этом возрастет регулирующая роль (очищенного от засилья ненасытных, алчных корруппантов) государства, его участие в поддержании социальной справедливости не только в распределении созданного национального дохода, но и в обеспечении равенства членов общества в доступе к общественным благам – образованию и медицинскому обслуживанию, пенсионному обеспечению, культуре. А также в поддержании необходимой сбалансированности в развитии отраслей народного хозяйства, кредитно-финансовой сферы и реальной экономики.

Определение постреформенной модели общественно-политического устройства остается актуальной проблемой и для России. Безыдейность,

изоциренно-агрессивная программатика потребительского беспредела, отсутствие вдохновляющих перспектив, а тем более – необходимых идеалов, атрофируют, парализуют духовные силы социума, его творческий потенциал.

Отставание гуманитарной мысли от критических вызовов современной эпохи наблюдается и в анализе взаимовлияния, взаимозависимости экономики и неэкономических сегментов общественной жизни, – таких, например, как духовная сфера (идеология, наука, культура, политика), государственное устройство, образование и воспитание, здравоохранение, правовая и административная системы, нравственность. Положение дел в этих областях определяет – иногда решающим образом – социально-экономический прогресс стран (или его отсутствие).

Научная мысль должна вооружить политическую и хозяйственную практику адекватными показателями, индикаторами оценки духовно-нравственного и физического здоровья общества, эффективности функционирования государственного аппарата, качества и профессионализма управленцев. (Тот же Николя Саркози, выступая в Давосе (январь 2010 г.), резонно подчеркнул, что рынок должен иметь моральное измерение, а его участники не должны поступать вопреки совести.) Нуждаются в дополнении и уточнении показатель ВВП, индикаторы состояния и модернизационного развития реального сектора экономики, инфляции, прожиточного минимума и др.

Наконец, ждут глубокого теоретического анализа тектонические сдвиги в системе международных отношений. Правильная оценка их последствий становится важнейшим условием национальной стратегии развития России и других стран, сохранения мира на планете и наиболее полного использования преимуществ объективно необратимой глобализации.

Ключевые слова: глобализация, мировая экономика, система международных отношений, финансово-воспроизводственный кризис, человеческий капитал, общественно-политическая мысль, социальная теория, модернизация РФ-экономики, духовно-цивилизационное наследие, неолиберализм.

Академик РАН О. БОГОМОЛОВ
(o.t.bogomolov@mail.ru)

ЭВОЛЮЦИЯ И ПРИОРИТЕТЫ НАУКИ СТРАНОВЕДЕНИЯ

© 2011 г.

А.И. ТРЕЙВИШ. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. (Российская Академия наук, Институт географии.) Москва, “Новый Хронограф”, 2009, 327 с. (Серия “Социальное пространство”.)

*Geography is too important to be left to geographers
David Harvey¹*

Очередная монография Андрея Трейвиша – это тестирование исповедуемой автором полимасштабной парадигмы эволюционного геострановедения применительно к России – государству, “недоопределившемуся в историческом времени и мировом пространстве” (с. 11). Автор предпринял энергичную попытку рассмотреть, в чем сила и слабость страны, какие факторы ограничивают ее развитие, как устроено необъятное российское пространство. Книг о России, освещающих ее перспективы со всех, казалось бы, сторон, публикуется много, справедливо замечает ученый. Сценарирование нашего общего будущего с относительно недавних пор стало “хлебной” модной темой для политологов, социологов, экономистов.

Однако в этом ряду рецензируемая монография стоит особняком. Во-первых, здесь, что ценно, представлена та парадигма, в которой работал автор; он сразу о ней заявляет и до конца ее выдерживает. Во-вторых, в книге суммируются географические объяснения, которые, как представляется, до сих пор недооценены у нас в других общественных науках. Удивительно: важность “факта географического” для России общепризнанна, и в то же время география вызывает столь слабый общественный интерес в нашей стране.

А. Трейвиш признает недооценку важности географических подходов; роль географии в объяснении механизмов развития общества, по его мнению, кажется подсобной (с. 20). Согласившись с этим утверждением, я бы добавила: не только подсобной, но и не единственной. (И это

почему-то часто угнетает географов. Я замечала иногда такой географический максимализм: или мы все объясняем через географию, или умываем руки. Возможно, в подобном максимализме и заключается, по крайней мере, одна из причин падения интереса к географии. Ведь очевидно, что географические объяснения не могут обладать стопроцентной объяснительной силой, следовательно, претензии на это могут лишь оттолкнуть представителей других общественных дисциплин. Кроме того, географический максимализм обедняет и самих географов, которые лишают себя стимулов черпать необходимое знание из смежных наук. Мне наиболее знакома ситуация с политологией, которую некоторые географы просто отрицают как науку – и наоборот.)

Роль и смысл географии – пространственного дискурса, в частности, – главным образом недооценивается во внешнем для науки мире. Но и география, в лице собственного экспертного корпуса, думается, недооценивает сама себя. Она обладает крайне важной особенностью, но не использует ее: речь идет о диффузном присутствии географических знаний в “теле” других дисциплин, например, политологии (происходит, естественно, и обратный процесс – мощная экспансия других дисциплин, в том числе политологии, в географию). Обладая такой специфической контент-позицией, география могла бы не только “прислоняться” к другим наукам, но породить и стимулировать научные новации. Я глубоко убеждена в том, что без основательного освоения географии – в частности, морфологии российского пространства – синтетически, комплексно понять сегодняшнюю экономическую, политическую и социальную среду нашей страны невозможно.

Географическая наука, “необъятная слаборазвитая страна география”, в России рискует пре-

¹ “География слишком важна для того, чтобы оставлять ее географам”. Дэвид Харви. (См.: *Harvey D. Spaces of Capital. Towards a Critical Geography.* Edinburgh University Press, 2001. P. 116.)

вернуться в “закрытый цех”, куда не допускаются “непосвященные”. Это действительно тяжелая проблема, типичная не только для географии, да и не только для российской науки. “Закрытые цеха”, по выражению Р. Дарендорфа, оказываются “удобным обиталищем для тех, кто в них входит. Посвященные играют в свои маленькие игры... Биофизики обращаются к биофизикам, политологи – к политологам, и даже историки – некогда выпускники открытых школ и поборники общедоступного образования – приобретают привычку вести свои частные игры по пересмотру и восстановлению трактовок исторических событий”². Проблема “закрытого цеха”, непогрешимости знания вырастает в одну из основных: труженики цеха постоянно подвергаются соблазну впасть в крайнее научное высокомерие и ученый снобизм. Возникают и укрепляются привычки к дефициту сотрудничества, скрытности и отторжения вместо открытости, взаимодействия и взаимообмена. Между тем именно междисциплинарные исследования сегодня обещают основные научные новации, именно “на стыке” научных направлений разворачиваются наиболее интересные исследовательские проекты. Рецензируемая книга резко поднимает роль географии, предотвращая ее закрытость. Я ясно вижу, насколько она нужна и полезна представителям других научных дисциплин (прежде всего политологам, поскольку идеи, тезисы ученого имеют крайне серьезные практико-политические “выходы”). Исследование А. Трейвиша посвящено развитию страноведения, однако его идеи много шире заявленного предмета.

Монография удивительно многопланова, обсуждать ее как бы “в общем” – не имеет смысла, писать о каждом рассмотренном автором сюжете – нет возможности. А потому я подошла к анализу авторских идей селективно – выбрала несколько наиболее интересных мне тем для обсуждения.

Книга, что немаловажно, написана бодрым, “человеческим” языком, и это, надеюсь, позволяет так же поступить и рецензенту.

“ВСПЛЕСК” РАЗНООБРАЗИЯ В МИРЕ: ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Глобализация, как совершенно справедливо отмечает А. Трейвиш, ведет не к унификации, но к росту эволюционного разнообразия мира. Всеобъемлющие экономико-политико-культурные процессы, которые объединяются понятием “гло-

бализация”, серьезнейшим образом зависят от накопления и интерпретации определенных видов географических знаний. Именно здесь география проявляет себя как особый способ познания, который “пронизывает” политические и социальные процессы, оказывая, таким образом, влияние на общий ход и характер общественного развития. Возникает взаимосвязь между политическими, экономическими, социальными трансформациями и сдвигами и географическими знаниями. Анализ процессов глобализации, “освобожденный” от географической специфики, обернется абстрактным и отчужденным размышлением. С другой стороны, география, невдохновленная/необогатенная глобалистским видением, превратится либо в чистую дескрипцию, либо останется пассивным инструментом для прикладников.

За последние сто лет конец пространства как одного из важнейших факторов в жизни общества был предсказан неоднократно. Дебаты о смысле глобализации возвращают нас к этой теме: не-географы говорят о резком падении значимости “фактора территории” в силу происходящих структурных сдвигов. Глобализация не отменяет территорию, но, действительно, изменяет концепцию территориальности: контроль над потоками и сетями становится важнее прямого контроля над физической территорией. Глобальная перестройка меняет не только роль места, но и (в процессе усиливающейся пространственной неравномерности развития) относительную “цену” мест по отношению друг к другу.

“...Это место исчезло... Теперь имеют значение не поля, не горы, а дорога. Не будет деревни как места самого по себе. Будет просто название, через которое вы проезжаете, дома вдоль дороги. И там вы будете жить, имейте в виду. Вдоль дороги”. Это слова одного из героев Реймонда Вильямса³. Действительно, место, территория “заканчиваются” в прежнем своем смысле, но не место меняется – меняется интерпретация, так что место немедленно обретает новый смысл. Все места выстраиваются вдоль дороги (на самом деле – вдоль многих дорог), не переставая при этом оставаться сохраняющими своеобразие местами. Мы являемся свидетелями (и одновременно неизбежными участниками) *глокальной реорганизации пространства*, реорганизации, суть которой в замене мира ранжированных вдоль одномерной шкалы – от “развитых” до “отсталых” – мест на мир неповторимых пространственных ситуаций, образованных наложением глобаль-

² Дарендорф Р. Гражданская ответственность интеллектуалов: против нового страха перед просвещением // Полис. 1997. № 6. С. 7.

³ См.: Harvey D. Op. cit. P. 171.

ных потоков на местные/региональные особенности⁴. Таким образом, в каждом месте можно найти одновременно три разной толщины “экономических слоя”: нижний – локальный, средний – мезомасштабный и верхний – глобальный (с. 200–201). Идет погружение “мира потоков” в “миры мест”, с происходящим одновременно “истончением”, по выражению Роберта Сэка, но не исчезновением последних⁵. Эти изменения вызывают, в свою очередь, реакцию – местную/региональную социально-политическую мобилизацию, формы которой ориентированы на логику развития конкретного места⁶. Таким образом, последствия глобальной перестройки и местная локально-ориентированная среда переплетаются, накладываются друг на друга; влияние глобальных процессов опосредуется локальными/региональными факторами. Прекрасную иллюстрацию сказанному (и важное свидетельство размывания традиционной концепции территориальности) я вижу в появлении так называемых регионов-государств (“*region-states*”), пространственно локализованных зон массивованных инвестиций, рассекающих национальные границы⁷.

География, таким образом, должна изучать не только “мир мест”, но и “мир потоков” – поле, которое отстаивается на Западе, но пока слабо освоено российской географией – и методически, и методологически.

Постсовременный мир постепенно выстраивает совсем новую систему отношений, построенную на новой этике, одним из компонентов которой является компонент пространственный, артикулирующий новые принципы – принципы территориальности и коммунитаризма⁸. Пространственная этика подразумевает географическое видение мира. Об этом впечатляюще красиво пишет Р. Сэк: “...*we are geographical and will improve as we think geographically*”⁹. Пространственное воображение и этика предусматривают отказ от двойной иллюзии относительно пространства: от

его восприятия как фиксированной, застывшей, мертвой формы, либо полной его дематериализации, абстрагирования от пространственного фактора в принципе.

Интересны и важны взаимоотношения глобализации и современного государства. Существует несколько конкурирующих интерпретаций характера воздействия процессов глобализации на государство. Радикальная интерпретация состоит в том, что глобализация “подрывает” государство и приводит к возникновению новых глобальных форм политической организации. Такой взгляд представляется слишком упрощенным. Государство действительно трансформируется под воздействием глобализации, причем в различных направлениях. Однако оно продолжает играть ключевую роль в структурировании политических, экономических, культурных, социальных процессов как в своих границах, так и за их пределами. Государство становится более плюралистическим, менее централизованным, но при этом нехаотическим – просто порядок его организации заметно усложняется. Так, государство создает условия, которые могут способствовать повышению конкурентоспособности национальных фирм на глобальных рынках.

Неверно представление о глобализации и государстве как о двух противоборствующих сторонах, когда при выигрыше одной другая непременно проигрывает – одна становится сильнее, другая обязательно слабеет. Отношения между государством и силами глобализации значительно сложнее. Например, некоторые ведущие транснациональные корпорации (самые явные агенты глобализации) контролируются и управляются государством (французские *Credit Agricole*, *Elf Aquitaine*, *Renault*). ООН – организация, без сомнения, глобального масштаба, представляет собой форум государств; ВТО, представляемая часто как антитеза государству, также состоит из государств.

Воздействие глобализации самым сильным образом отличается от государства к государству, и трансформация государства в каком-то одном аспекте вовсе не означает, что другие аспекты также трансформируются. Глобализация воздействует на разные государства по-разному и в разной степени, поэтому делать общий вывод об ослаблении системы национальных государств было бы неверно; воздействие сил глобализации на государство имеет комплексный характер.

Динамика пространственных отношений велика, характер взаимоотношений между глобальным и локальным только складывается (чтобы

⁴ См.: Согомонов А.Ю. Глокальность (очерк социологии пространственного воображения) / Глобализация и постсоветское общество. Под ред. А. Согомонова и С. Кухтерина. М., 2001. С. 66–67.

⁵ См.: Sack R.D. Homo Geographicus: A Framework for Action, Awareness and Moral Concern. Baltimore and London, 1997. P. 248.

⁶ См.: Agnew J. Place and Politics. The Geographical Mediation of State and Society. Boston, 1987. P. 32–33.

⁷ См.: Biersteker Th. Beyond States or State? / Regional Integration and Democracy. J. Anderson (ed.). Boston, 1999. P. 35.

⁸ См.: Согомонов А.Ю. Цит. соч. С.74–75.

⁹ “Мы географичны, и будем улучшаться, если будем мыслить географически” (там же. С. 252).

тут же измениться, создавая каждый раз новую ситуацию). Своеобразие (непохожесть) пространственных ситуаций и сама неравномерность географического развития становятся одним из важнейших “ключей” для адекватного анализа политических, экономических и социальных процессов различного масштаба.

ИДЕИ РАЗВИТИЯ И РОЛЬ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ОБЪЯСНЕНИЙ

Излагая постулаты гуманитарной деволюции, А.И. Трейвиш пишет: “идея развития овладевала умами и странами, превращаясь порой в идефикс” (с. 13). Это неудивительно, ведь данная идея – о том, как выбрать правильную дорогу к “лучшей жизни”, как жить богаче и красивее.

Работы географов внесли, безусловно, свой вклад в концепт “развитие”, понимаемое не только как процесс, в ходе которого страны и регионы улучшают свои социально-экономические показатели и качество жизни граждан, но и как *результат* этого процесса. Экономисты, социологи, антропологи, политологи видят развитие с разных перспектив. Особый же вклад географов состоит в том, что они рассматривают развитие в широкой рамке, связующей общественные и природные “атрибуты” страны с включением сюда и ее уникального исторического наследия, и ее взаимосвязей с другими странами¹⁰.

Интересно (хотя и не удивительно), что термин “развитие” при крайне частом использовании до сих пор подвергается различной концептуализации, подходы к его осмыслению конкурируют друг с другом. Сама идея развития приобрела популярность в 50-е годы после того, как многие колониальные владения стали обретать независимость. Что делать с этой независимостью, как развиваться странам дальше?

В 50–60-х годах основными “моторами” идеи развития становятся экономисты (а не географы), а первоочередными (и понятными) рецептами – обеспечение роста ВВП на душу населения через инвестиции в ключевые сектора экономики и инфраструктурные проекты и повышение открытости рынков. Этот подход к развитию получает название “модернизация”, а одним из главных его проponentов становится Уолтер Ростоу (в 1959 г. выходит его получившая широчайший резонанс статья “Стадии экономического развития”). Уже

к 70-м годам, однако, становится понятно, что простые рецепты работают неважно, и то, что происходит в большинстве развивающихся стран, развитие это или нет, – прогнозами теории модернизации не описывается. Напротив, степень социальной поляризации и территориальные расколы в ряде стран даже усилились, причем тренды глобализации также работают в направлении усиления неравномерности развития.

В 80–90-е годы идеи развития приобретают неолиберальный крен, выраженный в акценте на уменьшение “размера государства”, приватизацию государственных секторов экономики, отмену (или резкое ограничение) ценового контроля. Именно такую политику развития пропагандировали ведущие международные агентства – Мировой банк и Международный валютный фонд – как горькое, но необходимое лекарство для слабо развитых экономик. Сегодня, спустя 15 лет, становится ясно, что и неолиберальный подход не оправдал себя, по крайней мере как универсальный. Множится число его критиков, причем одной из реакций на провал неолиберальных экономических реформ стал как раз подъем “новой экономической географии”. Ирония, однако, состоит в том, что большинство исследователей, работающих на этом быстро развивающемся поле, – экономисты, а не географы. Первые утверждают, что они заново открыли важность географии и используют географические подходы для объяснения того, почему тормозится развитие многих зон Глобального Юга. Географы, со своей стороны, беспокоятся о том, что “новая экономическая география” связывает различия в скорости и уровнях развития почти исключительно с работой природных условий, игнорируя пространственные различия в структуре властных отношений внутри и между странами, а также неравноправные торговые соглашения и отношения, связывающие страны, что имеет огромное влияние на траекторию развития страны.

Вывод может быть следующим: не существует универсальной экономической, политологической или географической теории, объясняющей пространственные различия в уровнях развития на земном шаре, и монополизация объяснений представителями одной науки, как показывает пример экономистов, не приведет к успеху. Междисциплинарные исследования, напротив, позволят получить более точное представление о действующих факторах, ограничениях, условиях, важных для понимания контрастов в уровнях развития.

Я не знаю, существует ли наука о развитии, которую А. Трейвиш называет частью “идеологии

¹⁰ См.: Moseley William and Pandit Kavita. Introduction / The Introductory Reader in Human Geography. Ed. by W. Moseley, D. Lanegran, K. Pandit. Blackwell Publishing, UK, 2007. P. 351–353.

девелопментализма” (с. 13); мне представляется, что более безопасно говорить о наборе объяснений и гипотез относительно условий, факторов, скорости развития различных территорий. Этот набор будет, по определению, междисциплинарен, и объяснения географические будут его неотъемлемой частью.

ДУАЛИЗМ В ОБЪЯСНЕНИИ: УНИВЕРСАЛИСТЫ И УНИКАЛИСТЫ

Крайне интересная часть рецензируемой книги посвящена двум полярным концепциям развития – универсализму и уникализму. А. Трейвиш обосновывает сильные и слабые стороны этих концепций, причины спора между ними. По его мнению, географии ближе уникализм с его фокусом на месторазвитии, однако без универсальных подходов она рискует впасть в статичную догматику. Я не уверена в том, что две концепции находятся в состоянии спора, – он был бы довольно бессмысленным. Речь идет о том, что универсальные законы существуют, однако каждый раз они по-новому искажаются местом (контекстом). (Хорошо бы сформулировать закономерности того, в каких случаях и от чего это искажение зависит.) Применимость обеих концепций – их объяснительная сила – естественным образом ограничена, а географу, по-видимому, действительно нельзя не стать дуалистом.

Существует, однако, и более радикальный взгляд на взаимоотношения универсального в науке и локального (контекстуального). Иллюстрацию этого взгляда дает книга американца Тревор Барнса “Логика нарушений” (“*Logics of Dislocation*”)¹¹. Автор утверждает, что экономические и политические процессы в обществе необходимо понимать контекстуально, а не универсально и не сводить их смысл к некоему окончательному основанию. Он анализирует то, каким образом индивиды представлены в экономической теории – обычно как рациональные экономические акторы (*homo economicus*), а не как сложные многообразные сущности, “окрашенные” социальными, культурными и политическими процессами. Более общий аргумент Т. Барнса: понятие *homo economicus* порочно не потому, что оно нереалистично, но потому, что представляет собой неудачную попытку поиска универсальной, а не контекстуальной истины. Тип производства знаний, к которому апеллирует автор, в сильной степени основан на повседневном опыте: он контекстуален, этнографичен и принимает во вни-

мание богатство и разнообразие общественной жизни.

Разбирая марксистскую парадигму, которая была (и есть) популярна у географов на Западе, Т. Барнс видит в ней жесткую логику и поиск “окончателюстей”. Таким образом, центральный аргумент *Логик* состоит в том, что марксистский неоклассический экономический подход страдает от проблем, связанных с поиском всеобщих оснований, сущностей и универсалий.

Местные знания, по мнению Т. Барнса (и это перекликается с подходом А. Трейвиша), адекватны для объектов, которые “действительно местные, однако большие теории и нарративы необходимы для больших или широко распространенных объектов”. Это утверждение соотносит масштаб явления с уровнями абстракции; смысл в том, что нам по-прежнему – по крайней мере отчасти – необходим язык больших теорий, когда мы создаем местные знания.

Логика Нарушений объясняют экономгеографам, что им не следует искать общие законы и принципы или воспринимать экономические ландшафты как отражение универсальных процессов, но, напротив, следует сосредоточиться на процессах, специфических во времени и пространстве. Т. Барнс полагает, что объяснения в экономической географии *сами* имеют географию, то есть разные объяснения отвечают разным местам. Это признание случайности в различной степени прослеживается в географических исследованиях последнего десятилетия – от анализа товарных цепочек и сетей до изучения роли особых географических институтов и размышлений об их укорененности. Методологическим же “венцом” контекстуализма (уникализма) часто становится этнографический анализ, основанный на пристальном внимании к практике экономических процессов. Эти процессы включают в себя знания и сети, наличие которых приводит, к примеру, к появлению инновационных регионов.

ЧТО ОЗНАЧАЕТ РАЗМЕР СТРАНЫ: СТРАНЫ-ГИГАНТЫ

Размер имеет значение – большое (очень большое) пространство порождает особые, часто труднопреодолимые проблемы, в частности, проблемы “трения” и внутренних связей, которые могут конкурировать со связями внешними. Великаны, по определению, многорайонны (с. 69). Сегодня безусловное доминирование гигантов осталось в прошлом, но они не исчезли с мировой сцены окончательно. Китай и Индия – самые населенные

¹¹ См.: *Barnes Trevor. Logics of Dislocation. 1996.*

и бедные гиганты, Соединенные Штаты – самые богатые, Россия – самая обширная (с. 76).

Размер страны, тем более страны гигантской, действительно определяет многое. Развивая идеи А. Трейвиша, я бы подчеркнула, что одна из наиболее интересных и проблемных тем – связь размера страны со структурой политической власти.

Так, при исследовании взаимосвязи федеративного и демократического порядков нельзя игнорировать такую переменную, как **размер государства**. В частности, исследование М. Хискокса и Д. Лейка показало, что демократия, федерализм и размер территории государства накладывают друг на друга сильные взаимные ограничения, что ведет к появлению *предсказуемого равновесия* в каждом отдельном случае и в каждый конкретный период времени¹².

Кстати, следует отметить, что вопрос об оптимальном размере государства и его отношении к демократии изначально был вопросом философского осмысления (так, и Платон, и Аристотель утверждали, что демократия может выжить только в малом по размеру государстве). А. Мэдисон в “Федералисте”, напротив, писал о том, что крупная территория и население не являются препятствием для демократии, но, скорее, преимуществом, поскольку большая вариативность партий и интересов не позволит большинству навязывать свою волю меньшинствам.

Суммируя исследования экономистов, посвященные этому предмету, можно выделить три ключевых фактора, влияющих на выбор размера политического сообщества:

1) технологический сдвиг и его воздействие на экономику масштаба: от феодальных замков происходит сдвиг к крупным абсолютистским государствам;

2) либерализация торговли сокращает размер государства (и это понятно: когда барьеры на пути внешней торговли сокращаются, экономические выгоды от большого внутреннего рынка тоже сокращаются относительно политических издержек – например, охраны большой границы и пр.) Так что, возможно, глобализация объяснит нам небольшой размер государств, созданных в 90-е годы. С другой стороны, требования к внешней обороне сокращаются, поскольку международная среда становится относительно менее опасной для малых государств;

3) для нас наиболее интересно положение о характере политических институтов. Так, гражданам крупных по населению и территории государств имеют более разнообразные предпочтения относительно благ, предоставляемых государством. Таким образом, можно ожидать, что демократические институты (а фактически то, что граждане могут голосовать) приведут к появлению “мира малых неэффективных государств”, поскольку граждане будут выбирать распад крупной общности как только их предпочтения разойдутся настолько сильно, что уже не способны будут “уравновешиваться” выгодами экономической интеграции. Иными словами: демократия программирует слишком много государств¹³.

Как показывают М. Хискоккс и Д. Лейк, данная модель справедлива только отчасти: она не учитывает размер территории государств и не учитывает **федералистских решений**, которые могут примирить требование региональной автономии (то есть права на принятие собственных решений в рамках определенных сфер) с выгодами федерального контроля в других сферах.

Наиболее демократические государства всегда будут небольшими, поскольку мотивация к территориальному расширению (извлечению ренты) их правящей коалиции всегда будет ниже. Более авторитарные государства будут и более крупными: чем больше они расширяются, тем меньше здесь потребность в демократизации. Так что, в целом, эволюционный подход, на котором базируется исследование двух американских ученых, способствует появлению двух типов сообществ: *малых демократий и крупных автократий*.

Другой исход возможен в том случае, если для больших политий используется федералистское решение. Основная посылка здесь состоит в том, что **оптимальный масштаб для производства различных типов общественных услуг различен**. Так, экономия на масштабе сохраняется для ряда услуг (пример: национальная оборона, экология), но менее важна для других (образование, культура, сбор мусора, пожарные службы и пр.), поскольку по сути эти услуги различны. В рамках Европейского Союза такой подход получил название “принцип субсидиарности”: размещение производства услуг на том государственном уровне

¹² См.: *Hiscox M., Lake D. Democracy, Federalism and the Size of States*. Manuscript. Harvard University. January 2002.

¹³ См.: *Alesina Alberto, Spolaore Enrico. On the Number and Size of Nations // Quarterly Journal of Economics*. 1997. № 112. P. 1027–1056.

не, где они могут быть предоставлены наиболее эффективно.

Таким образом, базируясь на общей теории предоставления государственных услуг (*public goods provision*), М. Хискокк и Д. Лейк успешно верифицируют следующие гипотезы:

- федеративные государства, скорее всего, будут демократическими;
- унитарные демократии будут наиболее мелкими государствами в системе;
- унитарные автократии будут крупнее, чем унитарные демократии;
- федеративные демократии будут больше унитарных демократий.

Эти выводы представляют серьезный интерес с точки зрения их применения к структуре политической власти в странах-гигантах. Мы знаем, что если в случае последних речь идет о демократических режимах, то эти страны будут федеративными, если же демократия отсутствует, то отсутствует и федеративный порядок (здесь примером является Китай).

КРЕДО: ПОЛИМАСШТАБНОСТЬ

Масштаб и полимасштабность выступают важнейшими концепт-инструментальными средствами познания, они представляют собой “кредо географии” (с. 63). А. Трейвиш формулирует основные возможности и требования при применении этого комплексного принципа.

Крайне важно то, что «оставаясь на одном, заранее известном таксономическом уровне или в рамках строгой “матрешки” стран, их и только их районов, их и только их городов, трудно было бы обнаружить Главную полосу расселения России, мегалополисы, включая прирейнский “голубой банан”, и Азиатско-Тихоокеанский регион» (с. 58–59). Полимасштабный подход облегчает поиск стыковых структур. К примерам, приведенным в книге, можно было бы добавить и другие. Например, известный “городской пояс” Западной Европы, сыгравший исключительную роль в формировании ее политической карты как минимум с точки зрения времени и степени консолидации и централизации территориально-политических субъектов (так, ранней централизации Франции способствовало то, что ее территории не принадлежали к “городскому поясу”, с другой стороны, наличие больших и мощных городов (и их союзов) затрудняло объединение Германии). Еще один пример – зона экономической концентрации на территории Европейского Союза, где 14% тер-

ритории ЕС-27 концентрируют 41% экономической деятельности объединения.

Применение полимасштабного подхода необходимо в международных отношениях и политологии; сегодня же те, кто анализируют глобальные процессы, не видят происходящее на других уровнях, работающие в рамках одной политической системы часто игнорируют ее включенность в глобальные процессы или ее субнациональные образования.

РОССИЯ В МИРЕ И САМА ПО СЕБЕ

Множество интереснейших идей в книге касается России. А. Трейвиш пишет, что “гигантской стране с присущей ей инерцией и опорой на собственные ресурсы пришлось создавать почти все известные отрасли, не пропуская ни одной стадии (цикла) и не сокращая их программ – в отличие от меньших стран, втянутых в мировые связи” (с. 110). Он анализирует территориальные пульсации и сдвиги, своеобразие российской урбанизации. Интересно, образно исполнена часть про географические ограничения, про сырьевой крен (его называют еще “ресурсным проклятием”) и освоенческий синдром в развитии РФ.

Пространство России: “благо это для страны или бедствие?”, – размышляет А. Трейвиш. На самом деле ни то, ни другое, просто размер этого пространства накладывает ограничения на ее развитие, прежде всего политическое. Здесь стоит вернуться к рассуждениям о связи размера государства и характера политической власти, развернув их применительно к нашей стране.

При, казалось бы, общем признании важности решения территориальной проблемы в России, она до сих пор не решена. Более того, отечественная история как будто показывает, что никакого выбора способа ее решения – *per se* – у России не было, нет и быть не может. Почему? Потому что каждая смена (слом, коллапс и даже трансформация) политической системы страны неизбежно вела к коренной смене и территориальных отношений. Иными словами, характер политической системы (конкурентный/неконкурентный, институционализированный/неинституционализированный) определял тип и способ решения территориальной проблемы.

Исторически Россия складывалась как территориально-протяженная континентальная империя. При всех различиях, существующих между империями, можно наметить ряд их характеристик, важных с точки зрения характера центропериферийных отношений: полиэтничный ха-

ракет империи, территориальные приращения и защита рубежей и присоединенных народов, слабые горизонтальные связи (“колесо без обода”), асимметричные отношения центра и отдельных территорий (присвоение империей привилегированного статуса отдельным территориям), придающие определенную (и необходимую) гибкость имперской системе управления. Кроме того, для случая Российской империи крайне велика была роль государства – как колонизатора, управленца, защитника, идеолога.

И вот Российская империя прекратила существование (какой характер имела бы трансформация территориального порядка в стране при поступательном развитии – в отсутствие большевистского октябрьского переворота 1917 года – оставим этот сюжет для размышлений другим исследователям). Новый политический – советский – порядок приносит с собой и новые территориальные отношения. Как и в случае империи, они, во-первых, чрезвычайно важны (особенно в 20-е годы, когда новый порядок только формируется), а во-вторых, для поддержания этого порядка могут быть выстроены лишь определенным образом. Эти отношения есть, по сути, его отражение. Если в первые годы советской власти большевики вынужденно использовали лозунги федерализма для решения национального вопроса (с тем, чтобы обезопасить себя от “пятой колонны” в тылу, отставив на время базовое для марксистско-ленинской идеологии положение о том, что она обращена не к территориям/этносам, а к классам), то в дальнейшем отношения центра и регионов выстраиваются как вертикальные, централизованные, ведомства дороже “мест” и пр. По сути, секторальные (в данном случае межрегиональные) различия хотя и существуют, но не имеют политического значения.

Ситуация меняется коренным образом с развалом Союза ССР. Фактически с нуля строится новая политическая система, которая заявлена как демократическая. Демократия (в отличие от империи и советского государства), в принципе, предусматривает качественно различные способы решения территориальной проблемы: демократическое государство может быть и федеративным, и унитарным. Однако реального выбора способа решения территориальной проблемы у российского политического класса нет в силу ряда причин. Главная из них – то, что в этот период (конец 80-х – начало 90-х годов) сегментарные различия с появлением нового ресурса – массовой политики – впервые приобретают политическое значение, прежде всего в этнических регионах, представителем

которых становится Татарстан. Элиты регионов, еще в раннесоветское время образованные на этнической основе, опираясь на этническую мобилизацию, добиваются привилегированного положения – крайне высокой степени автономии от центра. Ни игнорировать устремления регионов, ни подавить их центр, занятый жестким противостоянием внутри себя по линии “реформаторы–демократы” / “консерваторы–коммунисты”, не в состоянии. Так что федерализм становится “выбором без выбора”, средством хоть какой-то гарантии лояльности регионов.

Здесь стоит отметить, что страна в процессе транзита осуществляет стратегический выбор, сопровождаемый выстраиванием множества различных институтов, которые, в свою очередь, действительно качественно отличаются. Одно дело – такой универсальный институт, как конституция, и совсем другое – федерализм, который, во-первых, можно считать укоренившимся, настоящим институтом только по прошествии некоторого периода, в ходе которого центр и регионы играют по установленным “федеративным правилам”, а во-вторых, он нуждается в ряде условий для поддержания (нецентрализованной партийной системе и пр.) своего существования. Однако, декларировав свой демократический выбор, Россия артикулировала и доказывала его состоятельность во многом именно через федерализм. Видимо, отсюда эта жесткая и одновременно наивная связка демократии и федерализма: “если ты демократ – то обязательно федералист, и наоборот”, отсюда и обильное повторение знаменитого джефферсоновского: “федерализм есть территориальная форма демократии”. Такая синонимичность демократии и федерализма, несостоятельная ни теоретически, ни эмпирически, тем не менее несколько лет воспринималась и политиками, и исследователями в качестве аксиомы. В этом случае мы имели дело с наивной верой: мол, поработаем, и дело пойдет.

На самом деле, в России с 1994 и до конца 90-х годов – это период, когда демократические институты, по сути, служили фасадом для реального политического процесса, связанного с пределом государственной собственности; формальное введение главным актором (президентом) этих институтов не решало задачи создания демократического режима и даже не ставило такой задачи. Основной структурной характеристикой режима этого периода являлось преобладание неформальных институтов; правящую коалицию формировали две категории акторов – крупнейшие экономические акторы (“олигархи”) и часть

глав регионов, политические партии действовали на периферии системы¹⁴. Прямые выборы глав регионов, изменение порядка формирования Совета Федерации, массовое подписание двусторонних договоров между федеральным центром и регионами резко усилили степень региональной автономии. Во второй половине 90-х годов федеральный центр потерял основные рычаги воздействия на ситуацию в регионах (возможности главного актора были крайне ограничены), а уровень неуправляемой регионализации в стране достиг максимальной отметки. В регионах формируются автономно функционирующие моноцентрические политические режимы, по отношению к которым центр играет роль внешнего актора¹⁵.

Трансформация политического режима, начавшаяся в 1999–2000 гг., привела к изменению характера отношений между центром и регионами. Более того, выступления региональной коалиции¹⁶, пусть и не имевшие надежды на успех, подсказали новому главному актору “направление основного удара”: территориальные отношения, новый формат решения территориальной проблемы. Начатая президентом “федеральная реформа”, разворачивающаяся по нескольким направлениям, не встретила организованного сопротивления ни у региональных элит, ни у политических партий. Значительная опора на силовые структуры, конституционное большинство, которое партия власти – “Единая Россия” – получила в Государственной Думе, наконец, начавшийся период экономического роста позволили новому главному актору резко сузить состав правящей коалиции, понизив, в частности, уровень представительства региональных интересов на федеральном уровне и предельно сократив степень региональной автономии. Основной характеристикой нового политического режима было крайне существенное ограничение политической конкуренции.

Исходя из аргументов, приведенных выше, мы можем определить устойчивые равновесные со-

стояния сопряжения характера политического режима и характера отношений центра и регионов. Такими состояниями будут являться демократическая федеративная Россия и унитарная недемократическая (авторитарная) Россия.

В заключение еще раз подчеркнем: формат решения территориальной проблемы – это не результат выбора элит, но результат причинно-следственной связи между способом решения территориальной проблемы и характером политического режима. Демократия (конкурентный институционализированный порядок) с учетом размера страны “дает” федерализм, недемократический режим “дает” унитарную Россию (с возможными элементами децентрализации). Прочие альтернативы развития приведут либо к потере страной территориальной целостности, либо к постепенному (возможно, медленному) свертыванию институтов федерализма и сокращению региональной автономии.

Рассуждения негеодетерминистов – их положения приводит А. Трейвиш – по-моему, гораздо проще, но и бездоказательнее. На самом деле, это все тот же максимализм – попытка все в судьбе России и ее развитии объяснить через географию, которая заранее обречена на неудачу. Не случайно объяснения подменяются преимущественно эмоциогенными пассажами – “(реформы) погубили Россию”, “проклятие Сибири”, “ужасные контрасты русского климата” (с. 138–140). Так утверждают геодетерминисты. Но если бы они останавливались на этом! Они же идут много дальше, вторгаясь в предметное поле далеко за рамками географии, делая бездоказательные, зачастую политически ангажированные выводы, претендуя на определение российской судьбы и выдачу рецептов по ее улучшению.

Есть в книге одно положение касательно размера страны, с которым я не могу согласиться полностью. “Основные надежды россиян вообще и на сохранение размера страны в частности – экономический рост и интеграция (в каком составе, сказать трудно)” (с. 84). Если надежды россиян (чего я не знаю) в самом деле связаны с интеграцией, то им едва ли суждено сбыться; шансы на интеграцию постсоветского пространства, с моей точки зрения, минимальны. Руководство РФ действительно готово рассматривать политическую интеграцию на постсоветском пространстве *вокруг России* как приоритетное направление внешней политики. Однако возникает вопрос: в том случае, если независимые государства согласятся на политическую реинтеграцию вокруг России, – каким образом можно будет гарантиро-

¹⁴ См.: Рыженков С. Динамика трансформации и перспективы российского политического режима // Неприкосновенный запас. 2006. № 6. С. 65–78.

¹⁵ См.: Гельман В., Рыженков С., Бри М. Россия регионов: трансформация политических режимов. М., 2000.

¹⁶ Под “региональной коалицией” имеется в виду оппозиционный избирательный блок “Отечество – Вся Россия”, создание которого завершилось в августе 1999 г. Блок сформировали движение “Отечество”, возглавляемое мэром Москвы Лужковым, которого поддержал ряд губернаторов, и политическое объединение глав регионов “Вся Россия”, которое было создано по инициативе президента Татарстана Шаймиева – выразителя интересов элит привилегированных регионов, не входивших в состав правящей коалиции.

вать им сохранение национального суверенитета и эффективного контроля над наднациональными органами? Без таких гарантий национальные лидеры независимых государств, скорее всего, будут сопротивляться любым попыткам создать эффективные (“сильные”) наднациональные институты. В частности, опираясь на опыт европейской интеграции, можно предположить, что национальные лидеры будут отвергать все попытки реформ, потенциально ведущих к федеративному союзу постсоветских государств.

С одной стороны, объективная российскоцентричность постсоветского пространства продолжает питать оптимизм тех, кто верит в возможность реинтеграции. С другой стороны, российскоцентричность действует и против интересов РФ: можно предположить, что очевидный дисбаланс между потенциалами России и остальных государств – членов СНГ, вместе взятых, будет вести к постоянному воспроизведению одной и той же ситуации, когда доминирующему государству будут противостоять бывшие “братские республики” Советского Союза.

ЧЕГО Я НЕ ПОНЯЛА

В книге есть ряд положений, которые выдвинуты вскользь и никак не аргументированы. Однако они все же слишком значительны для того, чтобы их просто пропустить: взгляд невольно останавливается. Итак.

“В политике тоже непросто... Реальной демократии и федерализма бывает больше в унитарных монархиях” (с. 38). Этот тезис, определенно, требует объяснений. Больше, чем где? В демократических федерациях? Непонятно, о каких странах идет речь. Единственный пример, который мне приходит в голову, – Великобритания, однако федерализма там нет, идут процессы деволюции, а это не одно и то же. Что же касается монархии, то ключевым словом здесь будет “парламентская”, оно прояснило бы ситуацию.

“Политологические схемы всеобщего перехода от традиционного авторитаризма к состязатель-

ной многопартийной системе не очень надежны” (с. 49). Была бы согласна, если бы в транзитологии до сих пор использовались универсальные схемы, то есть схемы всеобщего перехода. А это не так, транзитологи давно уже от них отказались. Неужели автор считает политологию наукой, построенной исключительно на универсалиях, отказывая ей в возможности играть различными масштабами?

По мнению А. Трейвиша, идея укрупнения регионов нашей страны имеет смысл в силу убывания населения в большинстве из них. За рубежом есть примеры реформ всякого рода (новые члены ЕС проводили их ради стандартов Евростата) (с. 176). Однако ни одна из этих стран-реформаторов не является федерацией. В демократических же федерациях процесс укрупнения практически нереален – он возможен теоретически, но крайне сложен в реализации и с большой долей вероятности будет заторможен на самых ранних этапах (примером сказанного являются проваленные на референдуме инициативы по слиянию Гамбурга и Нижней Саксонии, Берлина и Бранденбурга). Если же подобный процесс возможен в России, – это кое-что говорит о качественном существе нашего федерализма.

Несколько слов в заключение. Книга А. Трейвиша – это новый, более глубокий, уровень в страноведении. Она, конечно, необходима и страноведам (взяв за основу подходы автора, мне захотелось написать страноведческое исследование по Германии), и специалистам по России. И более того. Я убеждена, что эта книга необходима и политологам, – по крайней мере с тем, чтобы выстраивать не абстрактные аргумент-формулы, но базировать их на мощном географическом фундаменте.

Ключевые слова: страноведение, Россия, глобализация, развитие, географический фактор, культурно-цивилизационное разнообразие, ресурсы.

И. БУСЫГИНА
(moriel@mail.ru)

МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ: КОНЦЕПЦИЯ, ИНСТРУМЕНТАРИЙ, ПРОГНОЗ

© 2011 г.

Модернизация российской экономики: структурный потенциал. Отв. редактор Н.И. ИВАНОВА, науч. руководитель Ю.В. КУРЕНКОВ. (Учреждение Российской академии наук Институт мировой экономики и международных отношений) Москва, ИМЭМО РАН, 2010, 228 с. (“Библиотека Института мировой экономики и международных отношений”).

Специалисты ИМЭМО РАН представили коллективное исследование, продолжающее серию работ, в которых анализируются возможности и ограничения процесса развертывания модернизации отечественной экономики, повышения ее эффективности и конкурентоспособности¹. На этот раз они обратились к самым злободневным проблемам, в отношении которых не утихают дискуссии в политических, деловых и общественных кругах, в экспертном сообществе. Речь идет о сущности и содержании процесса модернизации, его ресурсах и факторах, об оптимальном сочетании высокотехнологичных и традиционных (сырьевых и материалопроизводящих) отраслей нашего хозяйства в ситуации, сложившейся под воздействием мирового финансово-воспроизводственного кризиса.

Выдвижение концепт-идеи модернизации в качестве практической задачи нашего общества, подчеркивается в Предисловии к монографии, “означает признание отставания (экономического, технологического, институционального) и необходимость кардинальных перемен для перехода к новому этапу цивилизационного развития” (с. 5). Вполне естественно поэтому, что в исследовании пристальное внимание уделено теоретическим и методологическим вопросам, относящимся к сущности модернизации. Она определяется как двуединый процесс, составными взаимосвязанными частями которого являются формирование инсти-

тутов взаимоотношений государства и бизнеса по поводу собственности и эффективного управления ею, то есть “правил игры” на рыночном поле, а также техническое перевооружение отраслей экономики. В ходе этого многотрудного процесса государству предстоит отказаться от имеющихся избыточных хозфункций, а бизнесу – от моделей управления, сложившихся в последнем десятилетии прошлого века. Основным содержанием технологической модернизации должна стать немедленная замена полностью выработанных основных фондов и, прежде всего, их активной части – машин и оборудования, износ которых находится у 50%-ой критической черты.

Модернизация, по мнению авторов, непременно должна сопровождаться диверсификацией и инноватизацией экономики (последний термин звучит не совсем привычно, в литературе обычно используется понятие “инновационное развитие”). Диверсификация должна обеспечить разнообразие и обогащение всех сфер хозяйственной жизни на основе свободного выбора экономическими субъектами любой законной формы деятельности. Инноватизация как стадия развития имеет определенные количественные ориентиры, сопоставимые с показателями лидирующих стран: величину относительных затрат на ИР, число патентов, зарегистрированных в США, в расчете на 1 млн. жителей, долю инновационной продукции в объеме производства и удельный вес высокотехнологичной продукции в экспорте. На пути к этой стадии наша страна делает пока лишь первые шаги.

В работе убедительно раскрыто положение о том, что модернизация, диверсификация и инноватизация – разнородные по своему характеру, но взаимозависимые процессы, образующие единую

¹ См., например: Концептуальные, методологические и практические проблемы модернизации экономики России в условиях глобализации. Научный руководитель Ю. Куренков. М., ИМЭМО РАН, 2007; Диверсификация промышленности: эффективный путь модернизации России. Науч. рук. Ю. Куренков. М., ИМЭМО РАН, 2008; плюс ряд других монографий, опубликованных в период 2003–2006 гг.

триаду, в которой каждый из них является условием развития остальных. Именно эта триада может обеспечить создание необходимых предпосылок для намеченного государством перехода от экспортно-сырьевого экономического роста к инновационной фазе развития (с. 9–14). Этот концептуальный вывод представляется чрезвычайно важным как в научном, так и в практическом планах.

Не менее ценен, на мой взгляд, и вывод о том, что необходимым условием успешного решения задач модернизации должен стать выход на качественно новую ступень взаимодействия государства и бизнеса при дальнейшем реформировании социально-экономических институтов. Не секрет, что сейчас оно зачастую носит демонстрационно-декоративный характер: многие рациональные инициативы предпринимательских кругов не встречают понимания в правительстве, а некоторые решения принимаются органами власти без каких-либо консультаций с бизнесом. Так, уже не первый год отвергаются предложения предпринимателей о снижении налоговой нагрузки, в частности, НДС. Правительство, напротив, намерено повышать уровень налогообложения и в 2012 г. планирует увеличить сборы в социальные фонды. Это вынудило РСПП выступить с идеей введения пятилетнего моратория на любое повышение налогов. Другой показательный пример игнорирования мнения предпринимательских кругов – решение о начале деятельности в текущем году Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и России. Оно оказалось сюрпризом для крупного бизнеса, который в ходе предновогоднего опроса отнес его к числу событий с неопределенными последствиями и для бизнеса в целом, и для предприятий в отдельности.

В рецензируемом труде отмечается, что среди всего спектра институциональных преобразований особую роль должно играть совершенствование корпоративного управления. И это не случайно: в настоящее время на предприятиях частной формы собственности работает 60% всех занятых в экономике, на негосударственную форму собственности приходится почти 80% основных фондов. Деятельность частных компаний, как известно, обеспечивает создание рабочих мест, генерирование налоговых поступлений и насыщение товарных рынков. Однако, когда основа корпоративного управления оказывается слабой, тогда возникает “ущерб инвестиционному процессу на всех его стадиях и, тем самым, общим перспективам создания сильного частного сектора как базы экономического роста” (с. 39).

В России структура собственности компаний носит переходный характер, в связи с чем в системе управления ими сосуществуют элементы всех традиционных его моделей. Но при этом в формировании отечественной модели корпоративного управления выделяются две тенденции: постепенное превращение менеджеров в контролирующих акционеров компании, сохраняющих за собой менеджерские функции, и превращение менеджеров внешних акционеров по мере консолидации ими контроля над собственностью компании (разновидность – передача функции менеджера доверенному лицу группы внешних акционеров). Совмещение в одном лице и собственника, и менеджера компании позволяет говорить о том, что это – характерная черта российского корпоративного сектора. Причина такого положения заключается в том, что в условиях, когда распространенной практикой являются “серые” и “черные” схемы корпоративных финансов, “оптимизация” налоговых платежей, вывод активов, перекрестное владение акциями и т. д., собственник компании “не может делегировать даже оперативное управление компанией, чтобы не рисковать одновременно утратой как титулов собственности, так и контроля над финансовыми потоками” (с.44–45). Институциональная среда, в которой действуют компании, остается незрелой и характерна отсутствием надежной и достоверной информации о финансовых и товарных рынках, рынке труда и субъектах всех этих рынков. В этих условиях в России усиливаются процессы создания многоотраслевых холдингов и интегрированных бизнес-групп, которые во многих случаях пытаются заменить собой институты рынка и взять на себя часть регулирующих функций государства.

Представляется, что все эти выводы, вытекающие из анализа проблем корпоративного управления, убедительно подтверждают обоснованность концептуального положения монографии о ключевом значении институциональных преобразований для успеха модернизации.

В исследовании аргументированно доказывается, что модернизация не может состояться без ликвидации или смягчения диспропорций, сложившихся еще в советское время и существующих до сих пор. Формально структура производства в РФ не слишком отличается от структур экономики развитых стран, однако все сектора нашего хозяйства сильно отстают от аналогичных секторов в странах-лидерах в технологическом плане, что подтверждается товарным наполнением российского экспорта (сырье и полуфабрикаты)

и импорта (готовая продукция). В связи с этим в работе отмечается, что государству и бизнесу следовало бы уделять больше внимания наукоемким отраслям обрабатывающей промышленности, обслуживающим все сектора экономики и во многом определяющим их технологический уровень. Пока доля таких отраслей в обрабатывающей промышленности в России (29%) в полтора раза ниже, чем в США (с. 26–36).

К важнейшим ресурсам модернизации в монографии справедливо отнесены наука и образование. В главах, посвященных состоянию этих сфер (с. 55–82), авторы, опираясь на тщательно подобранные статистические данные, показывают, что осуществленные за период рыночных преобразований многочисленные меры, направленные на реформирование науки и образования, к каким-либо ощутимым положительным сдвигам не привели. Более того, проявляющиеся в их развитии тенденции скорее свидетельствуют о нарастающей деградации сферы производства и воспроизводства знаний.

Научные исследования на протяжении постсоветского периода финансируются скудно (на них затрачивается в последние годы 1.1% ВВП), кадровый потенциал исследовательских организаций сокращается, основной объем исследований осуществляется в НИИ (90%), вузы и частный бизнес включены в ИР слабо (соответственно 4 и 6%). Снижается результативность научной деятельности, оцениваемая как удельный вес публикаций отечественных ученых в мировом потоке публикаций. Создаваемая инфраструктура коммерциализации знаний – корпорация “Роснано”, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российская венчурная компания, технико-внедренческие зоны, инновационно-технические центры, бизнес-инкубаторы, технопарки и т. д. – не может реализовать свой потенциал. Это объясняется тем, что в условиях сохраняющегося в экономике монополизма, неразвитости (а подчас – искусственного подавления) конкуренции бизнес не проявляет какого-либо устойчивого интереса к инновациям.

Основным видом инновационной деятельности на промышленных предприятиях является закупка оборудования. Уместно в этой связи отметить, что национальная статистика не дает возможности установить, как инвестируются средства в машины и оборудование: в какой части капиталовложения работают на расширение действующих мощностей, то есть на экстенсивную модель роста, а в какой – на модернизацию технологических процессов, то есть на инновационное разви-

тие. Поэтому дать хотя бы относительно точную оценку уровня затрат на обновление технологической весьма затруднительно. Если же допустить, что все инвестиции в машины и оборудование преследуют цели технического перевооружения, то относительные расходы предприятий на инновационное развитие, по данным Росстата за 2008 г., можно оценить величиной, эквивалентной 7.5% ВВП.

Сфера образования также не в полной мере отвечает реальным запросам экономики и общества в целом. В стране сложилась парадоксальная ситуация: при избытке специалистов с высшим образованием существует острый дефицит квалифицированных кадров. На машиностроительных предприятиях, например, штаты конструкторов, технологов и инженеров заполнены лишь на 50–60%. Структура спроса на рынке труда, направления подготовки и распределение студентов по специальностям не совпадают, в результате чего более половины выпускников вузов и 2/3 выпускников техникумов не работают по полученной специальности. Выпускники отечественных вузов плохо адаптируются к профессиональной деятельности и не умеют применять полученные знания на практике. Исследование качества образования в отдельных странах, проведенное ВБ, показало, что российские студенты получают высокие баллы за знание и понимание, но очень низкие – за практическое применение знаний. Студенты западных стран, напротив, демонстрируют умение принимать нужные решения при менее высоких оценках за знание.

По мнению ряда отечественных специалистов, качество образования в стране заметно ухудшилось². Причиной этого стал лавинообразный рост количества высших учебных заведений и, соответственно, числа не имеющих соответствующей профессиональной подготовки преподавателей, которые, при всем их желании, способны готовить в лучшем случае полупрофессионалов с дипломами “государственного образца”. В результате хаотичного разрастания системы высшего образования в стране за последние годы создано огромное предложение на четверть или даже на одну пятую образованной массы работников. По мнению этих экспертов, нам не нужны нынешние количества и вузов, и студентов. Думается, что для таких утверждений есть достаточные основания. Следует также признать, что перенасыщение

² См., например: Кузьминов Я., Мау В., Синельников-Мурылев С. Страна, где много-много плохих вузов // Эксперт. 28.09.2009; Любимов Л. Образование: страна непрофессионалов // Ведомости. 11.03.2010.

сферы высшего образования принесло негативные последствия для системы подготовки квалифицированных рабочих, лишив ее человеческих ресурсов и тем самым запрограммировав острейший дефицит на эту категорию рабочей силы на рынке труда.

Очевидно, что проведенный специалистами ИМЭМО анализ ситуации в научно-образовательной сфере позволяет заключить, что без перелома негативных тенденций в данных областях иллюзорно рассчитывать на увеличение вклада интеллектуального и человеческого капитала в процессы модернизации.

Модернизация в монографии рассматривается не зауженно, как приоритетное развитие информационного сектора, атомной энергетики, космических технологий и исследований, обычно выдвигаемых на первый план в официальных выступлениях. Она видится авторам как многогранный процесс вывода на современный уровень всех отраслей и комплексов нашего хозяйства. В связи с этим в работе применительно к отраслям экономики анализируются, в частности, результаты приватизации предприятий, изменения в объемах и характере спроса, структурные сдвиги, влияние кризиса и основные проблемы, которые предстоит решать в посткризисный период. По существу, специалисты ИМЭМО составили своего рода “карту демодернизации”, выделив при этом участки наиболее заметных провалов последних лет. Уместно отметить, что необходимость подготовки такой “карты” в качестве исходного пункта процесса “осовременивания” экономики подчеркивают некоторые отечественные эксперты³.

В работе показано, что на предприятиях сферы материального производства с разной интенсивностью происходили адаптация к рынку и реструктуризация производств, последствия которых оказались неоднозначными. Гражданское машиностроение, например, в силу особенностей типов созданных в этой отрасли предприятий (универсальные заводы со всей цепочкой основных и вспомогательных производств и заводы с узкой номенклатурой продукции) в условиях рынка не смогло быстро переориентироваться на новый характер инвестиционного и потребительского спроса. Это привело к потере им в значительной мере как внешних, так и внутренних рынков. Отрасль до сих пор находится в критической ситуации. Ее вклад в общий объем промышленного производства снизился с 30% в 1990 г.

до 15% в 2008 г. Особую тревогу у авторов вызывает то, что в объеме продукции отрасли снижается доля машиностроения, обслуживающего специализированные машинопотребляющие отрасли, и станкоинструментальной промышленности, участвующей в модернизации станочного парка всех отраслей машиностроения. Удельный вес станкостроения, в частности, к середине текущего десятилетия сократился в 1.8 раза по сравнению с 1990 г., составив менее 2% (с. 99, 105). Тем не менее, в работе констатируется, что предпосылки для подъема машиностроения окончательно не исчезли. Оно может получить толчок к развитию в результате создания крупных акционерных обществ в авиастроении и судостроении под эгидой государства и госкорпорации “Ростехнологии”. По замыслу, они должны стать локомотивами процесса формирования в стране гражданского машиностроения мирового класса (с. 113).

Что касается частного сектора, то его интерес к машиностроению и инвестициям в эту отрасль может повыситься: для этого складываются благоприятные условия. Во-первых, внутренний спрос, по прогнозам, после кризиса будет стабильно расти в течение нескольких лет (с. 99). Во-вторых, часть внутреннего рынка, занятая в настоящее время зарубежными производителями, достаточно велика – 140 млрд. долл., и здесь отечественные предприятия имеют возможности потеснить иностранных конкурентов (с.98).

На мой взгляд, с последним тезисом, при всей его привлекательности, все не так просто, как кажется. Дело в том, что наш импорт продукции машиностроения более чем наполовину состоит из потребительских товаров длительного пользования – легковых автомобилей, бытовой электротехники и электроники, компьютеров, фото- и кинокамер, мобильных телефонов и пр. Сомнительно, что на рынках этих товаров отечественные производители в силу своего технологического отставания способны сколько-нибудь серьезно потеснить зарубежные фирмы. Меньшая часть импортируемой техники – инвестиционная продукция, которая в принципе дороже отечественной. Но несмотря на более высокую цену, она все-таки закупается, и на это уходит пятая часть всех наших затрат на обновление парка оборудования. С учетом данного обстоятельства логично предположить, что импортная продукция инвестиционного назначения совсем не имеет отечественных аналогов либо покрывает разрыв между спросом и внутренним предложением по отдельным видам оборудования. Следовательно, на инвестиционной части рынка продукции

³ См., например: *Иноземцев В.* Modernizatsya.ru: Где мы находимся // Ведомости. 11.01.2010.

машиностроения вести конкурентную борьбу с иностранными производителями или некому, или проблематично в связи с ограниченностью производственных мощностей.

Военно-промышленный комплекс, как показано в рецензируемой работе, в результате резкого сокращения его бюджетного финансирования в начальный период реформ и последующего регулярного недофинансирования растерял значительную часть мощностей, имевшихся технологий, научных заделов и квалифицированных кадров. Он, как и машиностроение, находится в сложном положении: объемы производства продукции в течение последних десяти лет постоянно растут, но еще не достигли уровня 1992 г. Наблюдающийся в последние годы рост ассигнований на закупки вооружений для нужд нашей армии и экспортных поставок улучшили финансовое состояние комплекса. Однако он продолжает испытывать негативные последствия провала в разработках новых систем оружия, имевшего место в последнем десятилетии прошлого века. Достаточно остро стоит проблема обеспечения качества российского оружия и военной техники. Стратегические задачи, поставленные перед комплексом, носят противоречивый характер. С одной стороны, ему необходимо в первоочередном порядке перевооружить армию на современной технической основе, с другой – использовать имеющийся потенциал для качественного роста гражданских отраслей, то есть опережающими темпами выпускать гражданскую продукцию. Решить эти взаимоисключающие задачи весьма непросто.

Однако сближение военного и гражданского секторов экономики и даже определенный синтез этих секторов, как показывает приведенный в исследовании пример США, все-таки возможны. В ходе такого сближения военно-промышленный комплекс этой страны сохраняет за собой роль главного генератора инноваций в экономике. Наш ВПК, перед которым “забрехал свет в конце тоннеля”, потенциально способен взять на себя такую же функцию.

Представленный в работе анализ состояния отечественного комплекса информационно-коммуникационных технологий показывает, что он, в отличие от двух предыдущих, развивается очень динамично (объем продукции вырос в 4.8 раза за 2002–2008 гг.). Такая динамика обеспечена высоким уровнем инвестиций, существенная доля которых – иностранная. Однако вклад комплекса в производство ВВП пока еще ниже, чем в ведущих развитых странах. Операторы рынка ИКТ,

судя по недавнему опросу *ABI Research*, основное препятствие в его развитии видят в недостатках государственного регулирования. Так, 19% опрошенных самыми острыми проблемами сектора назвали непродуманную политику налогообложения, 19 – невыгодные условия государственных тендеров и программ, 8 – неудовлетворительную работу государственных служб, 9% – пробелы в законодательстве (с. 144).

Если в большинстве отраслей экономики масштабную модернизацию еще только предстоит развернуть, то в металлургии она уже идет: приведенные в работе данные свидетельствуют о том, что расширяется сортамент и повышаются качественные характеристики продукции, внедряются новые технологии, строятся и модернизируются предприятия. Наша металлургия развивается в основном в соответствии с мировыми тенденциями. Тем не менее, даже предприятия-лидеры отрасли заметно, в разы отстают от конкурентов из развитых стран, в частности США и Японии, по производительности труда (с. 149–154).

В начальные годы нынешнего века относительно успешно развивался химический комплекс: в докризисный период втрое вырос объем инвестиций, заметно сократились степень износа машин и оборудования и удельный вес полностью изношенного оборудования, в три раза увеличился экспорт. Однако в сравнении с другими странами химическое производство у нас развито недостаточно. На долю комплекса приходится 7.5% стоимости продукции обрабатывающих отраслей, тогда как в развитых странах аналогичный показатель почти вдвое выше, а в Китае достигает 20%. За годы экономического роста химический комплекс качественно не изменился и остается архаичным по структуре производства и слабо диверсифицированным. Доминирующие положения занимают две подотрасли – основная химия (39%) и нефтехимия (32%). Внутренний спрос на продукцию других подотраслей комплекса удовлетворяется за счет импорта, доля которого в потреблении превысила 30%. В монографии отмечается, что “стратегия импортозамещения с целью ослабления зависимости страны от внешних рынков объективно необходима для развития российского химического комплекса, но может принести лишь ограниченный эффект и поэтому должна рассматриваться как неизбежный, но все же ограниченный во времени процесс” (с. 165). Думается, такой вывод и объективен, и реалистичен.

В российском лесопромышленном комплексе в последние годы интенсивно осуществляются

структурные преобразования, направленные на создание вертикально-интегрированных компаний с широкой диверсификацией производства – от лесозаготовок до глубокой механической и химической переработки древесины, включая выпуск упаковочной и тарной продукции. Однако он отстает от аналогичных комплексов лесозаготовочных стран (Канады, Финляндии, Швеции) примерно в два раза по эффективности использования древесного сырья и в гораздо большей степени – по производительности труда. В работе правильно отмечается: комплекс должен неуклонно отходить от крена в сторону вырубке лесов для продажи необработанного кругляка на экспорт, что является откровенным расточительством и разбазариванием лесных ресурсов, и создавать собственные перерабатывающие мощности, в том числе и с участием иностранного капитала (с. 196). Здесь уместным будет напомнить, что российское правительство уже предпринимало попытку ликвидировать в экспорте комплекса перекося в сторону круглого леса путем доведения вывозных пошлин на него к 2009 г. до запретительного уровня. Однако в ходе переговоров о присоединении России к ВТО Финляндия, Швеция и в целом ЕС резко высказались против таких планов и фактически связали возможность нашего вступления в эту организацию с отказом от них. Этот демарш вынудил РФ отложить решение о введении заградительных пошлин до 2011 г., что выдвигает перед исполнительной властью задачу скорейшего поиска других механизмов, стимулирующих создание в стране перерабатывающих мощностей.

Относительно подробно рассмотрены в работе структурные сдвиги в электроэнергетике, динамика ее развития, итоги реформирования РАО «ЕЭС России», а также перспективные планы расширения и модернизации мощностей в отрасли. Квалифицированно разобраны задачи инновационного развития в нефтегазовом комплексе, диверсификации на транспорте и в строительстве.

Отрадно, что в монографии не обойден вниманием пространственно-региональный фактор модернизации: российские регионы заметно различаются по экономическому потенциалу и структуре производства, и поэтому им в ходе формирования современной модели хозяйствования предстоит решать качественно различные задачи. В общем плане модернизация в регионах должна вести, во-первых, к опережающему развитию и повышению доли более инновационных регионов в общероссийских макроэкономиче-

ских показателях, и, во-вторых, к повышению доли инновационных отраслей внутри регионов (с. 83).

Российские регионы в исследовании классифицированы на шесть групп (столичные, экспортно-ориентированные сырьевые, традиционные индустриальные, агропромышленные, приграничные и прибрежные, потенциально инновационные). Включенные в эти группы 40 регионов занимают ведущие позиции в экономике страны, на их долю приходится 82.9% суммарного ВВП, 77.1% производимой промышленной и 68.2% сельскохозяйственной продукции, 77.8% инвестиций в основной капитал (с. 84–86). Эти регионы располагают выраженными конкурентными преимуществами, вследствие чего имеют возможность выступать в качестве субъектов мирового хозяйства и очагов диверсификации экономики. Актуальная задача для них – использование своих сильных сторон, связанных с выгодным географическим положением, наличием сырьевых ресурсов мировой значимости, благоприятных природно-климатических условий, квалифицированных кадров и т.д. В работе изложены соображения о возможных векторах развития всех указанных групп регионов с учетом их сильных сторон. Отмечается также, что государству следовало бы умножить усилия в преодолении нынешних слабостей региональной политики, в первую очередь ограниченности ее инструментария (с. 94). Такая постановка вопроса представляется верной.

Конечно, многие оценки и выводы авторов монографии не внушают оптимизма. Но они, безусловно, полезны, поскольку выявляют те направления модернизации, на которых следовало бы концентрировать усилия в первую очередь. Знакомство с коллективным трудом специалистов ИМЭМО позволяет с определенностью заключить, что они провели серьезное, комплексное исследование, которое как нельзя более актуально. Его результаты могут быть интересны не только экспертному сообществу, но и представителям бизнеса и государственных органов, на которых и ложится ответственность за реализацию планов модернизации – за наше жизненно необходимое экономическое завтра.

Ключевые слова: модернизация, диверсификация и инноватизация экономики; институциональные преобразования; ресурсы и факторы модернизации; региональный и отраслевой аспекты модернизации.

В. ОБОЛЕНСКИЙ
(vobolenskiy@mail.ru)

РФ-ФЕНОМЕН: ГЛОБАЛЬНАЯ ПРОЕКЦИЯ

© 2011 г.

Россия в мировой экономике и международных отношениях. Отв. ред. Ф.Г. ВОЙТОЛОВСКИЙ и А.В. КУЗНЕЦОВ. (Учреждение Российской академии наук Институт мировой экономики и международных отношений). Москва, ИМЭМО РАН, 2009, 200 с. (Мировое развитие. Выпуск 5) (“Библиотека Института мировой экономики и международных отношений”)

Составившие сборник работы молодых ученых посвящены различным проблемам включения России в мировую экономическую и политическую систему, а также использования зарубежного опыта для совершенствования экономической политики страны. В совокупности они дают широкую картину положения РФ-экономики в системе мирохозяйственных связей и стоящих перед нею проблем. Сборник состоит из пяти разделов, посвященных интернационализации нашей экономики, комплексу отношений с сопредельными государствами, вопросам международной безопасности (включая экологические проблемы), формированию образа России в современном мире и актуальному для РФ опыту решения экономических проблем зарубежными странами. В то же время между статьями из разных разделов порой наблюдается тематическая и концептуальная переключка (например, вопросы отношений с сопредельными государствами тесно связаны с вопросами безопасности, и помещенные в эти разделы статьи о сотрудничестве в области транспорта или о проблемах Каспия тематически дополняют друг друга).

Современный этап развития отечественной экономики характеризуется либерализацией движения капитала. Ограничения на его перемещение сняты с 1 июля 2006 г. Это означает возросшую зависимость страны от трансграничных инвестиций. Увеличивается возможность мобилизации капитала для целей развития, но одновременно усиливается уязвимость экономики по отношению к колебаниям международных финансовых рынков. Как известно, первый опыт либерализации движения капитала в России оказался неудачным и закончился кризисом августа 1998 г. Сегодня ситуация иная. Государственный долг радикально снизился. Накопленные крупные международные резервы позволяют предотвращать резкие колеба-

ния валютного курса. В то же время возможность зарубежных заимствований по относительно низким ставкам привела к масштабному увеличению внешней задолженности корпораций.

Денежно-кредитную политику России в сложившихся условиях рассматривает **М. Головин**. Он отмечает, что на протяжении 2000-х годов валютные интервенции, имевшие целью сдерживание укрепления рубля, способствовали увеличению денежной массы. Однако рост спроса на деньги, вызванный экономическим подъемом и снижением уровня долларизации, а также политика стерилизации избыточных доходов посредством их направления в стабилизационный фонд привели к постепенному снижению инфляции. Начало кризиса на международных финансовых рынках в августе–сентябре 2007 г. потребовало предоставления ликвидности банкам. Однако затем усиление инфляции, которому способствовал рост цен на продовольствие и энергоносители, повлекло за собой ужесточение денежно-кредитной политики. Начиная с июня 2008 г., вывод нерезидентами средств из РФ, вызванный мировым финансовым кризисом, привел к падению российского фондового рынка. Широко известен парадокс: во время кризисов капитал уходит в первую очередь с развивающихся рынков, как менее надежных, даже если импульс кризису дали события в развитой стране. Хотя рынок США был первоисточником мирового финансового кризиса, он, как наиболее развитый в мире, испытал приток капитала.

С сентября 2008 г. Банк России поддерживал банковскую систему путем предоставления ликвидности. Автор излагает основные положения антикризисной программы в сфере денежно-кредитной политики: предоставление ликвидности посредством операций на открытом рынке,

кредитование банков посредством беззалоговых аукционов, размещение бюджетных средств на депозитах коммерческих банков, направление бюджетных средств для интервенций на фондовом рынке, вхождение Банка развития в капитал банков и предоставление им субординированных кредитов без обеспечения (с. 23). Отметим, что если Сбербанку Центральный банк непосредственно предоставил субординированные кредиты без обеспечения, то помощь остальным банкам оказывалась через Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк). Из средств Фонда национального благосостояния, размещенного в Банке развития, половина была направлена на предоставление субординированных кредитов ВТБ и Россельхозбанку, половина – другим банкам, обладающим соответствующим кредитным рейтингом.

Автор сомневается в оправданности практики, при которой основными получателями помощи выступают крупнейшие банки, контролируемые государством (с. 24). Однако системообразующая роль этих банков бесспорна. Главная проблема состоит в выработке универсальных, юридически корректных механизмов, которые исключали бы возможность неэффективного или нецелевого использования помощи (как известно, критика в отношении использования банками выделенных средств была высказана достаточно скоро). Мировая практика свидетельствует о том, что получение банком государственной помощи является достаточным основанием для того чтобы налагать на него вполне определенные обязательства по ее использованию. Так, например, в США программа помощи в обеспечении достаточности капитала (*Capital Assistance Program, CAP*) предусматривала увеличение объема кредитов, предоставляемых банками – получателями помощи, и их ежемесячные отчеты о кредитных операциях. В Великобритании Министерство финансов заключило с банками, получающими помощь, юридически обязывающие соглашения об объеме и типе кредитов, которые они должны были предоставить предприятиям и бизнесу. При этом банки также обязаны ежемесячно отчитываться об исполнении этих соглашений¹.

М. Головин отметил повышение Центральным банком ставки рефинансирования (с февраля по декабрь 2008 г. она возросла с 10 до 13%). Он, однако, не указал, что это является весьма специфической чертой финансового кризиса в России. Ведущие участники мирового рынка, включая

все крупнейшие развитые страны, ставки рефинансирования снижали². Данная мера, несомненно, представляла собой реакцию на угрозу оттока капитала из России. С апреля 2009 г. началось понижение ставки рефинансирования, которая в октябре достигла минимального уровня за всю ее историю с 1992 г. – 9.5%, а к концу года снизилась до 8.75%.

Из шести авторов раздела, посвященного проблемам интернационализации российской экономики, трое – А. Кузнецов, А. Четверикова и А. Писаренко – сосредоточились на проблемах российских инвестиций за рубежом. В статье **А. Кузнецова** о движущих силах интернационализации российского бизнеса отмечается резкое увеличение в 2000-е годы российских прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Исследователь подчеркивает, что ПИИ не всегда связаны с интернационализацией производства, так как включают операции по контролю над российским бизнесом через офшорные компании, инвестиции физических лиц в недвижимость и другие формы инвестиций, не связанные с контролем над зарубежным производством. Для оценки интернационализации производства российских компаний А. Кузнецов использует объем зарубежных внеоборотных (долгосрочных) активов этих компаний. По его оценкам, на начало 2008 г. эти активы превысили 70 млрд. долл., что означает принадлежность России к числу 25 крупнейших стран-инвесторов (с. 5–6). Хотя лидером по зарубежным инвестициям предсказуемо является нефтегазовая отрасль, к ней вплотную приблизилась черная и цветная металлургия (по мнению автора, только мировой кризис помешал выходу металлургии в 2008 г. на первое место). Доля машиностроения в общей сумме зарубежных внеоборотных активов возросла с 2.5 до 6.6% (с. 7).

Ученый опирается на теорию международного производства Дж. Даннинга, согласно которой компания осуществляет ПИИ в случае соблюдения следующих условий: преимущества обладания (наличие передовых технологий, мощностей для их применения, репутации и т.д.), преимущества локализации (сравнительные преимущества страны размещения производства, благодаря которым перенос выпуска продукции в эту страну позволяет снизить издержки), преимущества интернационализации (ПИИ должны вести к снижению управленческих и организационных затрат компании). Впоследствии в теорию были внесены поправки, согласно которым инвестиции могут

¹ См.: UK Asset Protection Scheme. February 2009. P. 9.

² Повышение ключевых процентных ставок наблюдалось в Исландии и Белоруссии.

служить не реализации какого-либо преимущества, а компенсации его отсутствия. Например, компания может осуществлять ПИИ не для того чтобы использовать имеющиеся у нее передовые технологии, а для того чтобы получить к ним доступ.

Специфика российского зарубежного инвестирования состоит, в частности, в том, что “у компаний есть регион для комфортного старта интернационализации бизнеса – СНГ” (с. 9). На страны Содружества в конце 2007 г. приходилось 30% всех долгосрочных зарубежных активов российских компаний: соответственно, в этих странах российские инвесторы относятся к числу наиболее влиятельных. Доля российских компаний в общей сумме долгосрочных зарубежных активов превышает 10% на Украине, в Белоруссии, Армении, Узбекистане, Таджикистане, Казахстане, а вне СНГ – лишь в Монголии и на Кипре (с. 8). Вне СНГ крупнейшим регионом российского инвестирования является Евросоюз (около 40%), а среди стран ЕС – Германия и Италия. Первый этап мирового экономического кризиса в 2008 г. не привел к существенному изменению географической структуры зарубежных инвестиций российских компаний.

Автор отмечает, что в России не выработана “полноценная государственная политика стимулирования экспорта отечественных ПИИ” (с. 13), не использованы предоставленные мировым кризисом возможности приобретения по минимальным ценам зарубежных активов. К сожалению, он недостаточно говорит о том, какой может быть стратегия стимулирования зарубежных инвестиций, а главное – об общей программатике развития российской экономики, в рамках которой подобная стратегия только и может быть осмысленной. Указывается лишь на необходимость развития конкуренции на внутреннем рынке, которая заставит отечественные бизнес-группы повышать свою эффективность, в том числе путем “совершенствования структуры производственно-сбытовых цепочек” (с. 14). Понятно, что эта скудость отчасти вынужденная. С одной стороны, структура российской экономики до сих пор искажается офшорными схемами инвестирования, монополизмом и неадекватными методами борьбы с ним. С другой – с учетом перспективы вступления России в ВТО, заявленного намерения вступить в ОЭСР, а также дальнейшего развития системы регулирования международной торговли, не до конца ясно, какие цели и методы стимулирования зарубежных инвестиций будут признаваться законными, а какие будут осуждаться

и встречать противодействие. Но все же данная тема предполагает определенное представление о желаемом месте РФ в мировой экономике и соответственно о тех методах поддержки российских ПИИ за рубежом, которые в наибольшей степени способствуют обретению ею этого места.

В статье **А. Четвериковой** зарубежное инвестирование отечественных компаний исследуется на примере металлургической отрасли. Она начала вкладывать капитал за рубежом позднее, чем нефтегазовая, – в начале 2000-х годов. Только на протяжении 2007–2008 гг. российские металлургические компании осуществили иностранные инвестиции на сумму свыше 23 млрд. долл., из них около 2/3 пришлось на страны Западного полушария и лишь примерно 10% – на партнеров по СНГ. Автор рассматривает две инвестиционные стратегии металлургических компаний – расширение в рамках специализации и диверсификацию деятельности. Диверсификация включает приобретение предприятий в смежных секторах экономики (как, например, приобретение “Северсталь” машиностроительных предприятий в США и золотодобывающих компаний в Казахстане) и выход в принципиально новые отрасли (что характерно для предприятий черной металлургии и не очень характерно для цветной). Расширение в рамках существующей специализации включает скупку профильных активов, позволяющую проникнуть на новые рынки, приобретение месторождений сырья (например, покупку “Норильским никелем” предприятий по добыче никелевой руды в Финляндии и Австралии), модернизацию производства и создание новых мощностей (в частности, строительство “Российским алюминием” завода в Китае), развитие системы сбыта (приобретение “НЛМК” торговых компаний в ряде европейских стран и создание им металлосервисного центра в Китае). В условиях кризиса зарубежная экспансия приостановилась, но можно ожидать ее возобновления в первую очередь со стороны крупнейших компаний.

А. Писаренко, анализирующий участие РФ-бизнеса в трансграничных слияниях и поглощениях, также отмечает, что большая часть российских ПИИ приходится на несколько лидирующих компаний. По мнению исследователя, “глобальный финансовый кризис, который на первом этапе затронул Россию в меньшей степени, чем США и страны Западной Европы, только способствовал продвижению российского капитала на внешние рынки” (с. 35). Это мнение вступает в противоречие с высказыванием А. Кузнецова, что “в 2008 г. из-за мирового кризиса инвестици-

онная активность российских ТНК уменьшилась, но не прекратилась” (с. 8). Как же обстояло дело в действительности? По данным Центрального банка, прямые инвестиции за границу сектора небанковских корпораций составили в 2007 г. 45.2 млрд. долл., в 2008 – 50.7 млрд. долл. При этом максимальный за два года объем ПИИ наблюдался во II квартале 2007 г. Затем отмечалось их сокращение, сменившееся ростом в первой половине 2008 г. Во второй половине года они опять сократились, но в IV квартале 2008 г. (8.4 млрд. долл.) были больше, чем в I квартале 2007 г. (6.3 млрд. долл.)³. Таким образом, статистика платежного баланса в большей степени подтверждает версию А. Писаренко. Крупнейшими получателями инвестиций в 2007 г. были Кипр, Нидерланды и (с большим отрывом) Бермуды (из этих стран Кипр и Бермуды являются офшорными зонами). В 2008 г. инвестиции в Кипр и Нидерланды существенно сократились, возросли ПИИ в США, Великобританию, Канаду, Бермуды. Ведущую тройку составили США, Кипр, Канада. Это косвенным образом указывает на возможность того, что инвестиции в меньшей мере служат минимизации налоговых платежей и в большей – установлению контроля над реальными активами за рубежом (хотя окончательно делать такой вывод было бы преждевременным – офшорные зоны есть и в США, но не в Канаде).

А. Писаренко отмечает, что Правительство РФ поддерживает усилия отечественных компаний по приобретению за рубежом акций высокотехнологических предприятий в целях расширения доступа к современным технологиям. В западных странах наблюдается противодействие такому направлению инвестирования. Так, в Германии принят закон, ужесточающий условия приобретения предприятий иностранцами. Возражения против стратегических инвестиций есть и у Еврокомиссии. В то же время основное препятствие для внешней экспансии – отсутствие практического опыта зарубежного инвестирования, необходимого капитала, а также продуманной государственной поддержки. По мнению автора, в целях последней может использоваться сеть торговых представительств Российской Федерации.

В то же время следует иметь в виду, что главной движущей силой внешней экспансии предприятий является все же их собственная бизнес-стратегия. В невнимании к проблеме технологически прогрессивной экспансии предприятий правительство едва ли можно упрекнуть. Обсуждение

внешних инвестиций российского бизнеса в технологически передовые предприятия порой начинается на правительственном уровне раньше, чем на уровне бизнеса, как было, например, с немецкой компанией *Infineon*⁴. Однако эти проекты будут органичными для РФ-экономики лишь в том случае, если они впишутся в общий процесс создания производственно-технологических цепочек, важные звенья которых будут расположены на территории Российской Федерации. Выход на зарубежных партнеров должен представлять собой либо объективно назревший этап роста современного предприятия, либо часть нового проработанного инвестиционного проекта. В этом отношении содействие формированию инновационной среды, развитие научно-технических разработок, создание конкурентоспособных производств в России способствуют внешней инвестиционной экспансии, возможно, в большей степени, чем совершенствование механизмов ее стимулирования.

Социологический комментарий к проблемам развития отечественных компаний содержит статья **Е. Гречко** о российской модели корпоративного управления. Эта модель трудно поддается описанию в связи с ее переходным характером. Обращает на себя внимание наблюдение, что “более всего российскими сотрудниками ценятся детальные правила и инструкции, с одной стороны, с другой – сотрудники считают, что руководители не ждут от них их точного выполнения” (с. 40). В этом же разделе содержится статья **Г. Клумова** о международной торговле углеродными выбросами (карбонными эмиссиями). Однако обращает на себя внимание отсутствие исследования, посвященного российской внешней торговле товарами, ее динамике, структуре, тенденциям ее развития. Почти не рассматриваются (за исключением отдельных упоминаний в статье А. Писаренко) вопросы развития производственной кооперации в машиностроении. В условиях, когда ставится задача создать, говоря словами послания Президента Российской Федерации Д. Медведева Федеральному Собранию, “умную экономику, производящую уникальные знания и технологии, полезные людям”⁵, весьма важно тщательное изучение реального состояния производственно-технологической базы, сложившегося спроса на отечественную продукцию, возможностей повышения степени обработки российских изделий, перспектив специализации и кооперации.

³ Прямые инвестиции за границу сектора небанковских корпораций России (по данным платежного баланса Российской Федерации – сальдо операций) (см.: <http://www.cbr.ru>).

⁴ См.: РБК daily. 17.08.2009.

⁵ Известия. 13.11.2009.

В некоторой степени этих вопросов касается один из авторов раздела о международной безопасности – Р. Зуйков, посвятивший свою статью месту России в глобальной системе международных отношений. Выгодное отличие статьи от многих других работ на эту тему состоит в том, что благодаря геоэкономическому подходу исследователь сводит политические, экономические, стратегические проблемы воедино. Он подчеркивает, что современная система мирохозяйственных связей включает, наряду с межстрановым разделением труда, также транснациональное межкорпорационное и внутрифирменное разделение труда. Внутри- и межкорпорационные производственные связи образуют интернациональные воспроизводственные анклавы⁶. Мировая система рассматривается автором в парадигме И. Валлерстайна: центр – полупериферия – периферия. “Интегративное качество целого” состоит, читаем, в “максимизации прибыли, извлекаемой ТНК за счет сочетания высоких цен на продукцию, производимую по монополизируемым за счет инноваций и патентования технологиям, и более низких издержек производства на полупериферии в филиалах ТНК. Сверхприбыли ТНК являются основным источником прямых иностранных инвестиций в мире, которые обеспечивают функционирование и устойчивое воспроизводство мировой геоэкономической структуры” (с. 125). Центр (ядро) системы образуют ТНК, разрабатывающие новые технологии и извлекающие из них монопольную прибыль. К полупериферии относятся предприятия, которые работают в кооперации с предприятиями центра или на основе технологий, переданных им ТНК, и соответственно участвуют в прибылях, получаемых на основе технологических разработок центра. Если рассматривать положение отдельных стран в мировой системе, то страны базирования ТНК представляют собой центр системы мирохозяйственных связей, а страны, вовлеченные в отношения производственной кооперации с ТНК, – полупериферию. Страны, специализирующиеся на немонополируемых производствах (поставщики сырья), находятся на низшем, периферийном уровне системы мирохозяйственных связей⁷.

⁶ Э. Кочетов использует термин “интернационализованные воспроизводственные ядра” (ИВЯ).

⁷ Такая трактовка несколько отличается от трактовки И. Валлерстайна, который полагает, что “нет смысла выделять производственные процессы, характерные только для полупериферии”, и относит к последней те страны, “где производственные процессы ядра и периферии поделены примерно поровну” (Валлерстайн И. Миросистемный анализ: введение. М., 2006. С. 95–96).

Рассмотрев структуру отечественного экспорта и ПИИ, автор делает вывод, что “Россия крайне незначительно участвует в транснациональных воспроизводственных отношениях и, следовательно, почти не интегрирована в транснациональную воспроизводственную структуру” (с. 126). Модель внешнеэкономических связей РФ – торговая, а не производственно-инвестиционная, специализация – сырьевая, что свидетельствует о ее периферийном положении. Исследователь отождествляет систему мирохозяйственных связей ТНК с мировой геоэкономической системой. Периферия же, по его мнению, из данной системы исключена. На мой взгляд, геоэкономическую систему более плодотворно рассматривать как глобальную, исходя из единства глобального геоэкономического пространства как сферы реализации мирового воспроизводственного процесса⁸. Соответственно, думается, следует ставить вопрос не просто о “вхождении” или “невхождении” той или иной страны в геоэкономическую систему, а о занятии ею достойного места в этой системе.

Интеграция России в мировую геоэкономическую систему привела бы, по оценке Р. Зуйкова, к изменению ее места в мировой системе с периферийного на полупериферийное. Для достижения такой интеграции автор рекомендует географическую диверсификацию внешнеэкономических связей, развитие международной производственной кооперации, особенно на восточноазиатском направлении. В кооперации со странами Восточной Азии, по его мнению, Россия могла бы осуществлять опережающее технологическое развитие. Такая кооперация, несомненно, может быть перспективной. По данным таможенной статистики, в 2008 г. Китай, Япония и Республика Корея занимали соответственно 2-е, 3-е и 4-е место по импорту Россией машин и оборудования. Среди стран, в которые Россия экспортировала машины и оборудование, Китай находился на 4-м месте. Республика Корея и Япония, однако, занимали более скромные места, – соответственно 26-е и 27-е⁹.

При рассмотрении перспектив кооперации неизбежно возникает вопрос о месте России в соответствующем кооперационном комплексе. Известно, что промышленность Китая и новых индустриальных стран Азии использует преимущественно импортируемые технологии, – их

⁸ См.: Кочетов Э.Г. Геоэкономический (глобальный) толковый словарь. Екатеринбург, 2006. С. 110–111.

⁹ Рассчитано по: Таможенная статистика внешней торговли Российской Федерации. Сборник. 2008 год. М., 2009.

собственные разработки недостаточны для инновационной базы. Значит ли это, что РФ предлагается стать технологическим лидером этой группы государств, выстраивать транснациональные производственные цепочки в Азии на основе собственных технологий? В этом случае России пришлось бы выдержать жесткую конкуренцию с Японией, которая традиционно является ведущим партнером этих стран, источником инвестиций и технологий, за замыкание на себя производственных цепочек. Или же предлагается формирование такого азиатского ядра, которое включало бы также и Японию, разработка технологий в тесной кооперации с ней? В таком случае, потребовалось бы существенно изменить представление о нашей стране японских партнеров, привыкших видеть в ней преимущественно источник сырья (при том, что в этом имидж-качестве Россия для азиатских грандов будет выступать еще долгое время). Япония является сегодня импортером отдельных видов российской промышленной продукции (так, среди импортеров продукции отечественного судостроения она поднялась с 7-го места в 2000 г. на 4-е в 2008 г.). Однако, в целом, спрос на сырье все же преобладает. Некоторые шаги в направлении кооперации делаются. Принято решение об организации на Дальнем Востоке сборочного автомобильного производства ОАО «Соллерс» в сотрудничестве с японской *Isuzu*. Республика Корея стала крупнейшим поставщиком в Россию автомобильных деталей и компонентов. Однако серьезное развитие этого направления сотрудничества потребует комплексной инфраструктурной и социальной политики на Дальнем Востоке, формирования там исследовательских центров.

Эволюция системы международных отношений, по оценке автора, сводится к тому, что «вместо прежней функции взаимного сдерживания государств система межгосударственных отношений (образуемая группой ведущих высокоразвитых стран) стала в определенной мере выполнять задачи, направленные на межгосударственное кооперативное регулирование мировых процессов. Это дает основание сделать предположение о том, что в рамках системы сформировался зародыш мировой регулирующей «политической» системы» (с. 128). Р. Зуйков отмечает сравнительно сильные позиции России в официальной мировой политической системе и сравнительно слабые – в неофициальной. «Недостаточно значимая роль России в организациях, регулирующих мировые экономические процессы, адекватна ее периферийной позиции в СМХС (системе мирохозяйственных связей) и фактиче-

ской исключенности из сформировавшейся в ее рамках транснациональной воспроизводственной геоэкономической системы» (с. 129). Представляется, что автор переоценивает значение «Группы восьми» в мировой экономике. При всем влиянии этой группы на международные экономические организации, ее решения не более чем задают общее направление действий. Средствами контроля за поведением партнеров члены «Группы восьми» не располагают и обязательства формулируют в достаточно обтекаемой форме. Отметим, что уже после выхода сборника сложился новый формат «8+5»: на саммите 2009 г. в Аквиле к «Группе восьми» добавились Бразилия, Китай, Индия, Мексика, ЮАР.

Статья **Ф. Войтоловского** рассматривает усиливающееся соперничество за влияние на территории бывшего СССР. Автор отмечает, что «Россия стала постепенно приобретать характеристики и образ не столько регионального интегрирующего лидера, на роль которого она пыталась претендовать в 1990-х – начале 2000-х годов, сколько одного из участников все более ожесточенной хозяйственной и политической (в том числе военно-политической) конкуренции, нарастающей на постсоветском пространстве» (с. 45). По справедливому мнению ученого, одним из основных объектов конкуренции является максимально выгодный и беспрепятственный доступ к топливно-энергетическим ресурсам. «Устремления Российской Федерации стать своего рода контрольно-координационным центром освоения ресурсов постсоветского пространства идут вразрез с интересами и планами большинства внешних субъектов, действующих в постсоветских регионах Евразии» (с. 45–46). Соперниками нашей страны выступают США и НАТО, а также КНР. Россия инициировала создание СНГ, которое «превратилось в институциональный фундамент многосторонних переговоров по политическим вопросам», причем его функции дублируются менее масштабными, но более жизнеспособными, по оценке автора, проектами – Евразийским экономическим сообществом (ЕврАзЭС) и военно-политической Организацией договора о коллективной безопасности (ОДКБ) (с. 50). На постсоветском пространстве действует также проамериканское объединение ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдавия). Восточное направление стратегической кооперации представляет Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Многие государства участвуют сразу в нескольких интеграционных проектах. Статья завершается глубоко обоснованным прогнозным предупреждением: «На фоне

внутренних экономических трудностей в нашей стране ее ресурсы могут оказаться недостаточными для активизации участия в конкуренции на постсоветском пространстве. Однако даже эти ограниченные ресурсы участия в политико-экономической конкуренции могут использоваться более эффективно, если российским руководством и научно-экспертным сообществом будут четко сформулированы долгосрочные и сверхдолгосрочные цели политических усилий в Евразии, на научной, а не на идеологической основе мотивированные перспективными экономическими интересами и целями национальной безопасности” (с. 52).

Включение национальной экономики в систему мирохозяйственных связей немыслимо без развития транспортной сети. Эта проблема рассмотрена в сборнике в различных аспектах. В разделе, посвященном постсоветскому пространству, развитие транспортных коридоров на этом пространстве анализируется в статье **Ю. Овсеенко**. Как здесь отмечается, территория России и стран СНГ представляет собой естественный коридор, соединяющий Западную Европу с Восточной и Южной Азией. Его возможности должны быть максимально использованы в интересах мировой и национальной экономики. Развитие международных транспортных коридоров является одним из основных направлений деятельности, намеченных “Стратегией развития железнодорожного транспорта Российской Федерации до 2030 г.”. Стратегия предусматривает стыковку национальных транспортных коридоров с международными коридорами европейской и азиатской транспортных сетей. Возможна переориентация части грузооборота с морского транспорта на сухопутный (железнодорожный, автомобильный). Действует многостороннее межгосударственное соглашение о международном транспортном коридоре “Север–Юг” (в нем участвуют Россия, Иран, Индия, Белоруссия, Казахстан, Турция, Украина, Таджикистан, Оман). В то же время существует альтернативный проект транспортного коридора от Литвы до Турции через Белоруссию и Украину в обход РФ. Автор делает вывод, что “страны СНГ в настоящее время имеют пространство для выбора: интегрироваться с Россией или без” (с. 81). Чтобы Россия могла полностью использовать потенциальные преимущества своего географического положения, необходимо сочетать продуманную и инициативную стратегию развития транспортных коридоров с совершенствованием качества железнодорожного сервиса, повышением конкурентоспособности транспортного машиностроения.

Чтобы страны СНГ действительно могли играть роль коридора между различными регионами, они должны установить взаимопонимание с составляющими последние государствами. Вопросам Транспортного диалога между Россией и ЕС посвящена статья **Е. Громогласовой**. Как поясняет автор, “в рамках этого Диалога речь идет о согласовании позиций, формулировании подходов к регулированию сектора, апробации норм и стандартов, которые затем станут полностью или частично вводиться Правительством РФ и будут обязательными для хозяйствующих субъектов. В конечном счете этот процесс, так или иначе, затронет и интересы широких групп населения, прежде всего потребителей” (с. 103). Между тем в ходе транспортного диалога сталкиваются два принципиально различных подхода: “В то время как Российская Федерация последовательно выступает за согласование позиций в рамках международных организаций, ЕС стремится распространить применение выработанных им норм на Россию” (с. 104). Он добивается использования государствами-партнерами режимов, утвержденных в рамках Евросоюза, которые конкурируют с режимами, установленными международными организациями. Так, Союз учредил Европейское агентство морской безопасности, которое частично дублирует функции Международной морской организации в вопросах контроля судов государством порта. Сходные проблемы существуют в области авиатранспорта. ЕС принял в рамках Европейского агентства авиационной безопасности собственные стандарты безопасности полетов, более жесткие, чем требования Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Нарушение этих стандартов может повлечь за собой запрет на полеты в страны ЕС. Автор, не отрицая важности повышения безопасности полетов, отмечает, что эти меры являются спорными с точки зрения международного права. Необходимые действия в этой сфере должны предприниматься по взаимному согласованию. В то же время, хотя и Евросоюз придерживается стратегии навязывания своих норм в Транспортном диалоге с Российской Федерацией, это не мешает ему апеллировать к международным договоренностям, когда речь идет о защите собственных интересов (с. 106). Так, ЕС протестует против сборов за пролеты воздушных судов иностранных компаний над российской территорией в рамках Чикагской конвенции ИКАО (причем протестует на уровне Комиссии европейских сообществ, которая не является подписантом конвенции и членом ИКАО). Россия, со своей стороны, готова снижать только часть сборов, регулируемую государством.

В принципе, нельзя не согласиться с мнением автора статьи: совместные решения России и ЕС должны приниматься посредством согласования позиций обеих сторон, а не посредством распространения норм ЕС на Россию. Такое согласование может осуществляться посредством как диалога РФ и Евросоюза как целого, так и выработки региональных норм с участием государств – членов ЕС, а также России. Надо иметь в виду, что создание единого экономического пространства с ЕС имеет целью именно обеспечение экономического развития России и, следовательно, рационально только в той мере, в какой способствует достижению этой цели. Было бы неразумно допустить некую сакрализацию такого пространства и тем самым превратить его развитие, хотя бы и в ущерб развитию России, в самоцель.

В то же время некоторые проблемы, возникающие на переговорах РФ и ЕС, ставят вопрос о целесообразности конкретных решений, принимаемых в России. Например, неспособность государства регулировать тарифы за авиаперелеты является достаточным аргументом для того, чтобы не брать на себя в этой сфере обязательств перед ЕС. Но является ли оптимальной сама система организации авиаперевозок, при которой государство не способно регулировать эти тарифы? Россия имеет право на собственные стандарты авиационной безопасности, соответствующие стандартам ИКАО. Но не является ли наличие более высоких стандартов стимулом для повышения собственных стандартов, в том числе и с использованием европейского опыта? Все это, несомненно, должно делаться при сохранении за Россией права решать эти вопросы. Именно неоспоримость такого права создает базу для широкого, рационального, заинтересованного обсуждения соответствующих проблем.

Транспортно-коммуникационную тему продолжает статья **А. Зимакова** о проблемах транспортировки нефти по Каспию. По приводимой автором оценке, добыча нефти в Центральной Азии к 2015 г. возрастет в 1.5 раза. Из Актау (Казахстан) нефть направляется танкерами в Махачкалу (Россия), Баку (Азербайджан) и Неку (Иран). Самым мощным танкерным флотом располагает Азербайджан, унаследовавший его основу при распаде СССР. Казахстан развивает танкерный флот с начала 2000-х годов. Ожидаемое увеличение нефтедобычи потребует дальнейшего развития танкерных флотов, а также модернизации инфраструктуры портов. По оценке автора,

увеличение перевалки нефти через Каспий экономически выгодно России, так как создает рынки для российского судостроения. Что же касается российских трубопроводов, то их “расширение... имеет свои пределы, и по их достижении Россия только выиграет, если остальная казахстанская нефть пойдет через Каспий” (с. 86).

Вопрос о Каспийском море обсуждается, наряду с другими сопутствующими проблемами, в статье **Г. Гиголаева**, посвященной вовлеченности России в международные морские конфликты. Автор отмечает, что на Каспий как на внутренний водоем не распространяются положения Конвенции ООН по морскому праву. Он делает вывод, что готовность России твердо отстаивать свои интересы могла бы погасить в зародыше некоторые потенциальные конфликты. В частности, следовало бы “скоординировать свои усилия ... с усилиями других стран, чью хозяйственную деятельность напрямую затрагивает” политика противной стороны (с. 101). Того же подхода автор рекомендует придерживаться относительно хозяйственного использования окрестностей Шпицбергена, а также раздела Арктики. В отношении последней он является сторонником секторального подхода, то есть предоставления арктическим государствам преимущественных прав на хозяйственную деятельность в прилегающих к ним секторах Арктики. По его мнению, защита такого подхода совместно с Канадой, которой также выгодно подобное решение, более перспективна, чем поиск геологических аргументов для расширения российской экономической зоны.

Сторонником секторального подхода является и **П. Гудев**, посвятивший проблемам Арктики отдельную статью. Он отмечает, что Канада отстаивает секторальный подход. США, со своей стороны, стремятся к интернационализации Арктики, в том числе посредством создания “общего района” Северного Ледовитого океана за пределами согласованных исключительных экономических зон. Если российская заявка на установление внешней границы континентального шельфа будет отклонена, то это, по мнению автора, может в свете отказа от секторального подхода завершиться передачей части российского полярного сектора в пользу международного района морского дна, в котором в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву могут вести экономическую деятельность другие ее участники.

Есть в сборнике и статьи, посвященные отдельным партнерам России на постсоветском пространстве. **Е. Фурман** рассматривает развитие

отношений с Литвой, **А. Якушева** – с Украиной. По оценке А. Якушевой, ЕС, перегруженный проблемами интеграции новых членов, не заинтересован в присоединении к нему Украины. Однако он “стремится оградить постсоветские государства от российского влияния, противодействуя таким образом какому бы то ни было интеграционному процессу, предполагающему Россию в качестве ядра интеграции” (с. 71). Российские интеграционные намерения выражались в проекте Единого экономического пространства (ЕЭП) России, Украины, Белоруссии и Казахстана. Соответствующее соглашение было подписано в 2003 г., однако в дальнейшем не было реализовано. В 2006 г. Украина вышла из рабочей группы проекта. Автор объясняет это тем, что реализация последнего “противоречила евроинтеграционным устремлениям украинского руководства и интересам ЕС на постсоветском пространстве” (с. 72). Видимо, причиной провала проекта следует считать именно это, а не упоминаемые ниже “промахи российской стороны” (многочисленные промахи и конфликты не помешали в конечном счете многотрудному поступательно-комплексному процессу европейской интеграции).

Как отмечает автор, на сегодня между Россией и Украиной существует режим свободной торговли с изъятиями и ограничениями. Украина отвергает более тесное сближение, хотя и стремится к сокращению изъятий и ограничений, в первую очередь в отношении металлопродукции, а также торговли сахаром. Россия же не желает отказываться от необходимой защиты соответствующих рынков.

В то же время объективная заинтересованность Украины в развитии экономических связей с Россией весьма велика. После либерализации в 2005 г. внешней торговли Украины ее сальдо стало отрицательным. Основная часть дефицита приходится на ЕС. При этом украинский экспорт в Россию растет высокими темпами, его структура более диверсифицирована и представлена товарами более высокой степени переработки по сравнению с экспортом в ЕС. Украинский экспорт машин и оборудования в Россию растет быстрее, чем экспорт в целом. Таким образом, предпосылки сближения существуют. Однако для их реализации, видимо, необходимо большее внимание самой России к развитию своего машиностроительного комплекса.

В заключительном разделе сборника подробно и компетентно анализируется зарубежный опыт экономической политики с учетом возможности его использования в России. Статья **Н. Тогановой**

посвящена проблемам социального государства, которое “стало неотъемлемой частью европейской идентичности” (с. 153). Отношение автора к принципам социального государства, в целом, скептическое. Некоторые замечания можно признать справедливыми – например, указание на то, что вряд ли обоснованным является дальнейшее законодательное сокращение рабочего времени в условиях, когда растет число людей, для которых работа является средством самореализации. Известным (и даже банальным) является и то, что в ряде случаев социальные расходы приходится сокращать из-за бюджетного неравновесия. Однако некоторые рассуждения автора о неэффективности социального государства вызывают недоумение: “Если говорить о медицинском страховании и росте расходов на образование, то один из факторов – это невозможность повысить производительность. Один учитель не может работать больше чем с одним классом одновременно, а врачу необходимо определенное время на каждого пациента. Заработная плата, однако, увеличивается с ростом средней заработной платы” (с. 155). Но разве само общество не заинтересовано в образованных и здоровых людях? Разве этот конечный результат не стоит того, чтобы люди, которым вверены соответствующие сферы деятельности, получали вознаграждение за свой труд на уровне, который позволит им поддерживать и развивать свою квалификацию, ощущая себя при этом полноправными членами общества?

Более того, если исходить из констатации права каждого на образование и охрану здоровья (а демократическое общество обязано из этого исходить), то мы должны признать: сам характер этих сфер деятельности ставит естественные пределы применению чисто рыночных критериев эффективности и успеха. Общество может и должно способствовать повышению жизненного уровня врачей и учителей. Однако оно должно ясно осознавать, что люди, занятые в базовых системах здравоохранения и образования (в отличие от людей, занятых в элитных или экспериментальных секторах), никогда не смогут подняться по своим доходам до уровня наиболее состоятельных групп населения. Поэтому общество, в котором богатство является единственным критерием оценки человека, никогда не сможет оказать этим людям должного уважения. По существу, перераспределение в пользу этих групп населения общественного богатства через механизмы прогрессивного налогообложения, а также эффективные меры по обеспечению равенства всех перед законом обеспечивают им необходимый социальный статус. Между тем

Н. Тоганова утверждает нечто иное: “Уровень достатка в условиях высоких налогов и высоких социальных пособий перестал на все 100% зависеть от полученного образования” (с. 158). В действительности он никогда от него не зависел “на все 100%”. Повышение уровня достатка гарантируется вовсе не любым образованием, а лишь образованием в сфере деятельности, на которую в настоящее время рынок предъявляет спрос в необходимых масштабах. Значительная часть людей, получающих высшее образование, всегда ставила при этом цель самореализации, пренебрегая возможностью более высоких заработков. Следует отметить, что повышение гибкости рынков квалифицированного труда, их интернационализация как раз увеличили возможности заработка для таких людей, способствовали улучшению их материального благосостояния. Автор, однако, аргументирует, что высокие налоги и ограничение рабочего времени в европейских странах мешают нанимать “высокообразованных специалистов”, которые могут получить лучшие условия в других странах. К сожалению, она не конкретизирует, кто относится к этим специалистам, и читателю остается гадать, о ком идет речь – о выдающихся ученых, инженерах, технологах, архитекторах, использование труда которых позволяет выйти на новую ступень в определенной сфере деятельности, или о работниках финансовых компаний, которые во время мирового кризиса 2008–2009 гг. обратились за государственной поддержкой и ограничение бонусов которым стало международной практикой. Автор справедливо отмечает, что в России нерешенные проблемы переходного периода (недостаточное развитие инфраструктуры, теневая экономика) сочетаются с рядом проблем, которые наблюдаются и в Европе (старение населения, недостаточная мобильность, разрыв бизнеса и образования). Однако эти проблемы вряд ли могут быть решены иначе как на путях социального государства.

В статье **Е. Романовой** сопоставляется положение с мобильностью рабочей силы в ЕС и России. Автор констатирует, что миграционная политика ряда стран ЕС направлена на решение вопросов, связанных с недостатком низкоквалифицированной рабочей силы, со старением населения. В то же время и после сокращения потребности в иностранных рабочих низкой квалификации спрос на труд иммигрантов в ряде случаев сохраняется, поскольку привлекать ряд категорий специалистов из-за рубежа дешевле, чем искать и обучать их в своей стране. В этой связи, в частности, указывается на неоправданно растянутые

сроки получения высшего образования (для их сокращения в ряде федеральных земель Германии введена плата за обучение, а также штрафы за затягивание сроков обучения). Упрощение найма иностранной рабочей силы в ЕС служит одним из инструментов ограничения оплаты труда. При этом отток рабочей силы из стран Центральной и Восточной Европы в страны – “старые” члены ЕС порождает в этих странах дополнительную потребность в трудовых ресурсах, и они, в свою очередь, смягчают правила иммиграции из других стран, в первую очередь из России, Украины и Белоруссии.

В то же время в РФ “по некоторым оценкам... находится около 8% всех международных мигрантов. Это около 10–12 млн. человек. Таким образом, Россия – вторая принимающая страна в мире по числу мигрантов после США” (с. 163). Труд мигрантов объективно необходим российской экономике: “Естественную убыль населения не компенсирует в короткое время ни удлинение возраста выхода на пенсию, ни даже рост производительности труда, ни тем более перенос производства в страны с более дешевой рабочей силой”. В ряде регионов страны (особенно в Северо-Западном, Сибирском и Дальневосточном округах) “фиксируются процессы образования антропопустынь” (то есть территорий, оставленных человеком) (с. 164).

Исследователь подробно разбирает факторы мобильности рабочей силы: свободу передвижения, социальную безопасность, квалификацию труда, инфраструктуру. В отношении первого фактора важным шагом стало введение уведомительного порядка учета иностранных граждан, а также уведомительного порядка найма работодателем иностранной рабочей силы. Квота на 2007 г. для трудовых мигрантов, прибывающих по безвизовому режиму, превышала существовавшие потребности. Однако с 2008 г. для прибывающих из безвизового и визового пространства была установлена единая квота. При этом количество работников, которых можно было ввезти из стран СНГ, сократилось почти в 6 раз. Впоследствии квоту пришлось увеличить.

В сфере социальной безопасности Е. Романова отмечает принципиальную немобильность системы социального обеспечения. “Фактически, для желающего переехать в другой регион это означает потерю всех социальных благ (качественных услуг), наработанных в течение всей жизни или доставшихся в наследство от родителей” (с. 167).

Сложные проблемы существуют и в сфере квалификации рабочей силы. Национальная си-

стема образования в настоящее время не может удовлетворить спрос рынка на новые профессии. В то же время следствием повышения ее уровня станет рост конкурентоспособности российской рабочей силы на рынках тех стран, где она может рассчитывать на лучшие условия найма. Соответственно, усилится отток рабочей силы за рубеж.

Можно признать оправданным предложение автора “комбинировать протекционистские и либеральные подходы государства в регулировании людских потоков”, “стимулировать исключительно целевую миграцию, то есть тех категорий населения, которые нужны России сегодня и завтра” (с. 169). Однако, на мой взгляд, следовало бы все же более концептуально рассмотреть развитие национального рынка труда. Вопрос о повышении мобильности населения внутри страны не должен быть лишь приложением к вопросу о межстрановой мобильности, – его следует рассматривать как основу развития рынка труда, в который, по мере необходимости, вливаются и внешние миграционные потоки. Соответственно, ключевое значение приобретает и развитие инфраструктуры, которое в статье рассматривается исключительно в контексте облегчения внешней миграции. Более важным представляется максимальное облегчение передвижения населения по стране, которое бы повысило желание высококвалифицированной рабочей силы искать работу на внутреннем рынке. Создание транспортной, жилищной, социальной инфраструктуры, общее содействие формированию дружественной человеку социальной среды, установка на социальную интеграцию долговременных трудовых мигрантов, владеющих русским языком, могли бы существенно смягчить проблемы депопуляции, дефицита рабочей силы, оттока квалифицированных кадров. Повышение внутренней мобильности рабочей силы могло бы снизить потребность во ввозе иностранной рабочей силы, ослабить возникающую в связи с ней социальную и этническую напряженность, повысить общую терпимость населения к мигрантам.

Наконец, думается, вряд ли следует замалчивать болезненную проблему криминализации использования труда мигрантов. По данным МВД, на территории России используется принудительный труд более 200 тыс. человек, существуют и более высокие оценки¹⁰. Представляется, что решительная борьба с рабством должна стать одним из основных направлений политики в об-

ласти защиты прав человека (несомненно, более важным, чем схематическая “европеизация” ряда законодательных норм, порой игнорирующая конкретное существо решаемых проблем и их специфику в России). В то же время, чтобы эта борьба была эффективной, она должна идти рука об руку с общей политикой регулирования рынка рабочей силы.

В статье **Е. Сидоровой** детально рассматриваются вопросы бюджетной политики ведущих стран ЕС. Автор показывает, как замедление экономического роста приводит к сокращению налоговых поступлений, а начало спада делает необходимыми меры по снижению налоговых ставок и тем самым усугубляет проблему бюджетного дефицита. В то же время трудно согласиться с весьма скептическим отношением автора к политике поддержания занятости. Мнение, что для обеспечения будущего роста численности занятых желательно ее максимальное сокращение в период спада, представляется весьма спорным. Достаточно указать на опыт Японии во время последнего мирового кризиса. Промышленное производство в этой стране сокращалось с небольшими перерывами с марта 2008 г. по февраль 2009 г. и в итоге уменьшилось на треть. С марта 2009 г. оно увеличивалось достаточно высокими темпами. Уровень же безработицы за весь этот период колебался в диапазоне от 3.8 до 5.7% экономически активного населения¹¹. Таким образом, сокращение и наращивание объема производства вовсе не требует соответствующих колебаний занятости. Политика поддержания занятости уменьшает ее сокращение во время спада и сокращает ее прирост во время подъема. Тем самым она носит антициклический характер. Сохраняющийся во время спада уровень занятости способствует поддержанию платежеспособного спроса и тем самым – ускорению выхода из кризиса. Другое дело, что антициклическая политика должна дополняться структурной политикой, способствующей созданию новых перспективных отраслей.

Статья **А. Шкуренко** раскрывает опыт региональной политики Евросоюза и его значение для России. Автор позитивно оценивает основные принципы региональной политики ЕС: концентрация (на достижении приоритетных целей); партнерство Еврокомиссии и органов власти на всех уровнях; дополняемость (софинансиро-

¹¹ Ministry of Internal Affairs and Communications. Statistics Bureau, Director-General for Policy Planning (Statistical Standards) & Statistical Research and Training Institute (<http://www.stat.go/english/data/roudou/154.htm>).

¹⁰ См.: Версия. 09–15.11.2009. № 43.

вание правительствами стран – членов Союза программ, поддерживаемых фондами ЕС); программный характер (средства направляются на решение конкретных структурных проблем, а не “размазываются” по странам). Ключевыми целями региональной политики ЕС на текущем этапе признаны конвергенция (сближение уровня развития стран и регионов), региональная конкурентоспособность и занятость (посредством структурной перестройки экономики и адаптации рабочей силы к изменяющимся условиям труда), европейское территориальное сотрудничество (решение соседними территориями общих задач). Рассматривая механизмы региональной политики, исследователь отмечает ее успехи, выражающиеся в сокращении количества регионов с низким ВВП на душу населения. Можно согласиться с резюме-выводом автора: при вдумчивом и критическом использовании, учитывающем масштабы страны, специфику российских механизмов государственного управления, а также отдельных регионов, опыт региональной политики ЕС весьма ценен для России.

М. Никитенкова рассматривает проблемы модернизации информационной инфраструктуры на примере США, исследует неоднозначные результаты действия законодательства, имеющего целью поощрение конкуренции в телекоммуникационной сфере. Общий вывод статьи состоит в том, что развитие техники объективно требует усложнения системы регулирования телекоммуникаций. Предметом исследования **Д. Клевница** является роль интеллектуальных активов в капитализации компании.

В разделе, посвященном образу России в современном мире, весьма интересна статья **К. Акоюн** о проблеме мультикультурализма. Отмечается, что в этой концепции “общество предстает не совокупностью индивидов, как в классической либеральной концепции, а множеством отдельных сегментов, характеристики которых определяются их культурной принадлежностью, в зависимости от характера проведения границ, к меньшинствам или к большинству” (с. 147). При этом автор выдвигает весьма спорный тезис: конституционный запрет на пропаганду расового, национального и языкового превосходства уже означает закрепление “основной идеологии мультикультурализма” (с. 148). На мой взгляд, такой запрет означает защиту равенства граждан перед законом, а не защиту образа жизни определенных общин. Тем не менее, как отмечает автор ниже, российская Конституция гарантирует и такую защиту применительно к

малочисленным народам Российской Федерации. Реально закрепляет принципы мультикультурализма закон “О национально-культурной автономии” 1996 г., предоставляющий гражданам право на самоорганизацию в целях развития национальной культуры. Это означает “отказ от требований единого культурного стандарта и признание культурного и/или этнического плюрализма в обществе” (с. 149). Однако важно иметь в виду, что право на особенности культурной жизни не отменяет необходимости базовых знаний, которые позволят гражданам, принадлежащим как к этническому большинству, так и к этническим меньшинствам, реально интегрироваться в единое большое общество. Соответственно, в каких бы учебных заведениях ни проводилось обучение, в любом случае необходим всеобщий стандарт, обеспечивающий определенный минимум знаний и навыков¹². Вряд ли можно согласиться с мнением автора, что “мигранты, проживающие не ассимилированной диаспорой, могут неплохо жить в стране пребывания даже без языковой и в целом коммуникативной компетенции” (с. 151). Временно работать так можно, постоянно жить – нет. Другое дело, что в принципе возможно выделение групп граждан из единого правового пространства для поддержания определенного образа жизни, иными словами – создание резерваций (в которых, кстати, могут жить не только этнические меньшинства, но и отдельные группы людей, не приемлющие образа жизни современной цивилизации).

Автор выступает за “легитимизацию целого ряда коллективных прав: интересы признания, идентичности, языка и культурного членства” (с. 152). Однако, на мой взгляд, такая легитимизация должна происходить лишь при условии, что она не будет препятствовать исполнению единых для всех законов, а также оставит за индивидами право самореализации как через культурную группу, так и вне ее рамок. Нормы общины должны быть нормами, а ее лидеры – лидерами лишь для тех, кто признает их добровольно. Не следует создавать общественные фикции, позволяя людям выступать от имени тех, кто их на это не уполномочил.

Нормы закона “О национально-культурной автономии”, в целом, предполагают такой подход. Согласно этому акту, “участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограни-

¹² Данные проблемы подробно рассмотрены в книге С. Бенхабиб “Притязания культуры”. Рецензия на нее см.: МЭ и МО. 2006. № 9.

чения прав граждан Российской Федерации”. Однако, думается, чрезмерно суженной выглядит другая его формулировка: “осуществление прав на национально-культурную автономию не должно наносить ущерб интересам других этнических общностей”. Возможно, принципу равенства всех перед законом лучше соответствовала бы такая формулировка: “не должно наносить ущерб законным правам и интересам граждан Российской Федерации, не принимающих участия в автономии”.

Следует отметить, что идея национально-культурной автономии часто подвергается критике с позиций защиты равенства перед законом. Критики полагают, что эта идея признает право на развитие национальной культуры и воспитание в духе такой культуры только за меньшинствами и, следовательно, лишает такого права представителей большинства. На мой взгляд, их логика основана на отождествлении определенной религиозной и культурной традиции с культурой большинства. Такое отождествление вряд ли может создавать угрозу культурам институционально оформленных меньшинств. Однако оно может быть использовано для подавления тех тенденций в культуре большинства, которые будут сочтены неканоническими. В действительности этническое большинство культурно неоднородно, и те его группы, которые настаивают на строгой приверженности определенной традиции (а как правило – даже определенной интерпретации этой традиции), по существу сами являются культурными меньшинствами. Видимо, принципу равенства перед законом соответствует предоставление и им права на культурную автономию. Однако при этом возрастает потребность в дополнительных усилиях по обеспечению свободы совести, права каждого на качественное образование, сохранения единого правового пространства, недопущения дискриминации. В конечном счете каждый гражданин, принадлежит ли он к этническому большинству или меньшинству, должен иметь возможность реализовать себя по своему выбору в определенном культурном объединении или вне его и при этом в равной мере пользоваться защитой закона.

Исследования **Т. Ровинской, А. Проценко, А. Куракиной** посвящены образу России за рубежом. В статье А. Проценко отмечается ряд объективных факторов, способствующих негативному имиджу РФ (бюрократизм работы учреждений, дороговизна проживания, проявления расизма и т.д.). Автор справедливо указывает на

фундаментальный недостаток усилий по формированию имиджа России за рубежом – в заботе об этом имидже “отсутствует изначальное обозначение целей и мотивов деятельности в этой сфере” (с. 140). В самом деле – “образ всегда является упрощенным посланием, доступным для понимания широкой целевой аудитории” (с. 135). Если речь идет о формировании широкого представления о России как о дружелюбной культурной стране, то вряд ли это представление может быть создано исключительно средствами государственной политики – оно формируется всем комплексом наблюдаемых явлений общественной жизни. Если имеется в виду сугубо практическая задача повышения инвестиционной привлекательности, то имиджевые проблемы резко сужаются. Такая привлекательность определяется вполне конкретными факторами, которые, с точки зрения бизнеса, перевешивают многочисленные негативные явления. Если же задача – создать внешние условия для реализации стратегических целей развития Российской Федерации, то неплохо бы более четко сформулировать эти цели. Например, на мой взгляд, вряд ли разумно постоянно позиционировать Россию целиком как “европейскую страну”, в то время как в современном политическом языке слово “Европа” уже практически стало синонимом понятия “Европейский союз”. Такое позиционирование выглядит двусмысленным и может даже производить впечатление лицемерия. Заявления о намерении видеть Россию “обычной европейской страной” вполне могут быть восприняты как обязательство провести полную гармонизацию законодательства на условиях ЕС. Это, по точному определению В. Загашвили, “означает, что российское экономическое законодательство будет разрабатываться и приниматься в Брюсселе без участия России”¹³. Еще более сомнительными выглядят попытки представить нашу страну в роли некоего “щита Европы от натиска с Востока”, в то время как Старый Свет не показывает признаков того, что нуждается в подобном щите. Желательно находить баланс отношений с различными регионами, избегая противопоставления какому-либо из них. Следует также учитывать, что смысл демократического пути развития состоит в рациональной организации деятельности властей в интересах собственных граждан. Как раз чрезмерное стремление понравиться внешним наблюдателям, в том числе за счет собственных граждан, серьезно дискредитирует страну в глазах таких наблюдателей. Кроме

¹³ МЭ и МО. 2009. № 8. С. 5.

всего прочего, формирование внешнего имиджа России может выступать как одна из форм внутривнутриполитической борьбы, имея конечной целью влияние на внутренние процессы.

Резюмируя, следует подчеркнуть: издание охватывает широкий спектр проблем развития России и ценного для нее опыта зарубежных стран. Участвовавшие в нем молодые экономисты, политологи продемонстрировали свой высокий научно-аналитический потенциал.

Ключевые слова: интернационализация, денежно-кредитная политика, прямые иностранные инвестиции, постсоветское пространство, обеспечение безопасности, система мирохозяйственных связей, геоэкономический подход, морское право, секторальный подход, социальное государство, мобильность рабочей силы, мультикультурализм, имидж России.

В. СОКОЛОВ
(svv7@cbr.ru)

О ФОРМИРОВАНИИ ВАЖНЕЙШЕГО СЕГМЕНТА ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

© 2011 г.

М.А. НИКИТЕНКОВА. Информационная инфраструктура США: государство и рынок. Москва, “Академия”, 2009, 304 с.

Созданием национальной информационной инфраструктуры занимаются одновременно и государство, и частный сектор – бизнес, преследующие собственные цели и использующие различные стратегии. Как показывает опыт США, достижение эффективного результата, то есть создание разветвленной инфраструктуры в интересах всего общества, возможно лишь на базе долгосрочного взаимодействия бизнеса и государства, которое должно учитывать широкий спектр интересов предпринимателей, компаний и корпораций, населения и гражданского общества, государственных органов и учреждений. Именно эти комплексные процессы взаимодействия в развитии национальной информационной инфраструктуры рассматриваются в рецензируемой монографии.

М.А. Никитенкова начинает исследование с характеристики экономической роли информационных технологий, поскольку прояснение этого вопроса позволяет лучше понять движущие силы роста ИКТ-сектора. Ускоренное развитие последнего, наглядно проявляющееся в быстром обновлении базовых технологий, появлении на рынке принципиально новой и модифицированной техники, предложении множества не существовавших ранее услуг, не получало на протяжении длительного времени адекватного и полномасштабного отражения в национальной статистике ведущих развитых стран, по существу не успевавшей за темпами научно-технического прогресса. Такая ситуация породила множество споров о содержании различных экономических параметров, отражающих это развитие, об оценке вклада данного сектора в экономику ведущих стран, результатах международных сопоставлений, о прогнозировании перспектив развития и т.п.

Автор тщательно анализирует те изменения, которые в последние годы претерпела система национальных экономических счетов США, ре-

зультаты трансформации статистической базы ИКТ-сектора, а также его влияние на структурные сдвиги в национальном хозяйстве, причины возникновения и временный характер парадокса Солоу, многие другие вопросы, тесно связанные с заявленной темой исследования. Опора на национальную статистику придает всей работе фундаментальный характер, подкрепляя многие сделанные в ней выводы.

Значительное место в монографии отводится итогам изучения экономической наукой воздействия ИКТ на ускоренное развитие ведущей народнохозяйственной системы мира. Так, приводятся данные американских исследований, свидетельствующие о том, что с начала 70-х годов в экономике США происходило прогрессирующее увеличение вклада информационных технологий в повышение важнейшего показателя экономического развития – производительности труда. Если в 1973–1995 гг. на долю ИКТ приходилось 21.1% от общего прироста производительности, то в 1995–2000 гг. данный показатель увеличился до 33.3%, а в 2000–2005 гг. достиг еще более внушительных размеров – 35.2% (с. 90). Ряд других оценок, подготовленных на период 1995–2000 гг., повышает приведенные выше данные более чем в два раза – около 75% (с. 92). Итоги многих расчетов и оценок служат убедительными доказательствами того, что именно информационный сектор в последние годы выступает в роли локомотива в развитии экономики США.

Американский опыт формирования информационного сектора экономики страны убедительно продемонстрировал всему миру, что необычайно быстрое развитие всех видов бизнеса в данной сфере, которое на рубеже XX–XXI вв. обрело форму “ИКТ-пузыря”, создает большие проблемы и для игроков рынка, и для органов государственного регулирования. Огромный рост биржевых котировок на рынке “голубых фишек” для корпо-

раций и фирм, занятых в ИКТ-бизнесе, обернулся в 2000 г. еще большим биржевым обвалом, который повлек за собой – пусть и непродолжительную – рецессию 2001 г., затронувшую всю американскую экономику. В работе приводятся данные, согласно которым в этот период среднегодовые темпы роста объемов инвестиций в ИКТ-сектор экономики США составляли рекордные 32.4% по компьютерной технике и услугам и более 16% – по программному обеспечению, а также услугам и техническим системам в области телекоммуникаций (с. 79). В исследовании сделан интересный вывод о возможном “пороговом” значении таких показателей, выход за пределы которых может не привести к дальнейшему ускорению, а спровоцировать кризисные явления в этой чрезвычайно важной сфере экономики.

Показательно также и то, что символом, эпицентром “технологического пузыря” в информационно-коммуникационной сфере в США стала Кремниевая долина, хотя после кризисных потрясений 2000–2001 гг. об этом как в широкой прессе, так и в серьезных академических исследованиях писалось и говорилось сравнительно мало. Причина вполне понятна: на рубеже веков Силиконовая долина являлась не только кластером технологического прорыва, но и местом получения максимально возможных прибылей. Эта модель рухнула, но последующее развитие показало, что дальнейший прогресс ИКТ возможен и без получения “заоблачно высоких” норм и масс прибылей.

Автор монографии считает, что появление “технологического пузыря” не в последнюю очередь было связано с несбалансированностью диффузии результатов научно-технического прогресса в области ИКТ-технологий по различным секторам экономики США. Национальное обследование 2000 г. показало, что доля отраслей с незначительным использованием ИКТ-технологий в ВВП США составляла 72%, а в общем числе занятых и того больше – 76% (с. 85). Таким образом, доля американской экономики, опирающейся в своем развитии на новейшие достижения в ИКТ-технологиях, в начале XXI в. составляла лишь ¼ производимого ВВП и примерно столько же – в общем объеме занятости. Это говорит об огромном потенциале дальнейшего распространения новейших технологий. Фактически именно эта задача и лежит в основе государственной политики по стимулированию спроса для инновационного и экономического развития ИКТ-сектора со стороны органов государственного управления, систем здравоохранения, образования и ряда других.

Администрация Б. Обамы, например, в качестве важнейшего приоритета своей стратегии по выведению экономики США из последнего кризиса назвала максимально широкое распространение Интернета в сельской местности и в небольших городках американской “глубинки”.

Последние 10–15 лет в истории этой страны показали, что развитая информационная инфраструктура превратилась в один из наиболее надежных факторов устойчивого экономического развития, использующего ресурсы сформировавшейся “экономики знаний”. По оценкам М. Никитенковой, в настоящее время США превратились в крупнейший в мире рынок инвестиций в ИКТ-технологии, объем которых ежегодно превышает 1 трлн. долл. (данные за 2007 г.), в то время как, например, объем аналогичных инвестиций в идущую на втором месте экономику Японии составляет немногим более 300 млрд. долл. (30 % от американского уровня), а в экономику Германии (третье место) – 200 млрд. долл., что составляет 20 % от американского уровня (с. 79).

Автор показывает, что перепады в развитии информационного сектора экономики США, отчетливо проявившиеся на рубеже веков, являются результатом как иррационального поведения рыночного механизма (спекулятивный “пузырь” на рынке телекоммуникационных технологий), так и следствием недостатков и просчетов в федеральном законодательстве, регулирующем развитие информационной инфраструктуры и демонстрирующем временами свою ограниченную эффективность.

Значительное место в работе отведено подробному описанию структуры и сфер компетенции государственных органов регулирования информационной инфраструктуры, правовой основы этого регулирования, истории формирования децентрализованной по своему характеру телекоммуникационной политики США и оценке ее результативности. Из сравнения с опытом других стран, М. Никитенкова приходит к выводу, что децентрализованные структуры демонстрируют подчас значительно большую способность к адаптации в динамично изменяющейся технологической среде.

Тема соотношения государства и рынка в вопросах регулирования развития информационной инфраструктуры – одна из самых важных и сложных. Автор делает попытку ее исследования, освещая имеющий место в течение последних 10–15 лет переход от монопольного регулирования к стимулированию рыночных механизмов и прежде всего конкуренции. Она приходит к выводу, что

постепенно ведущую роль обретают рычаги косвенного воздействия, смягчаются функции административного контроля, сокращаются масштабы непосредственного государственного участия.

Особый интерес в этой части работы представляет анализ поиска компромиссов, растянувшегося на несколько десятилетий, между целевыми установками и ресурсами, используемыми государством, а также старейшей, всемирно известной компанией *American Telephone and Telegraph (ATT)*. Исследователь рассматривает американскую модель стимулирования научно-технического прогресса на олигопольном рынке, подробно анализирует достоинства и недостатки закона о телекоммуникациях 1996 г., разработанного в целях развития инновационной деятельности в данной сфере. Пожалуй, самое важное, что увидит читатель в этом разделе, – это тщательность, с которой, продвигаясь вперед небольшими шажками, реализуются принимаемые административные, фискальные и законодательные решения, анализируются и сопоставляются результаты их воздействия на всех участников рынка телекоммуникационных услуг. Автор правомерно подчеркивает, что крайне осторожная политика государства по регулированию развития телекоммуникационной инфраструктуры в США определяется той ведущей ролью, которую играет частный капитал, берущий на себя порядка 95% всех национальных инвестиционных расходов в данной области. Этот сектор, наряду с энергетической инфраструктурой, занимает лидирующие позиции в суммарных вложениях частного сектора в развитие всех инфраструктурных отраслей, привлекая почти 40% таких инвестиций. В основном усилиями частного капитала обеспечено развитие опережающими темпами беспроводных средств связи и широкополосного Интернета.

Особое внимание М. Никитенкова уделяет активным процессам усиления конкуренции на рынке телекоммуникационных услуг США после принятия Закона о телекоммуникациях 1996 г. Но ожидаемая реакция рынка, как показали многие исследования, была связана не с “внутривидовой” конкуренцией – то есть между фирмами, использующими единые технологии связи, – а с широким распространением “межвидовой” борьбы, и это стало полной неожиданностью как для американских законодателей, так и для органов федерального правительства, регулирующих рынок. В результате на протяжении последних десяти лет в информационном секторе заметно усилились позиции и влияние как компаний-монополистов, так и традиционных олигополистов.

Несомненно, живой интерес у читателя вызовут история становления концепции “электронного правительства” и усилия двух предшествующих администраций по ее реализации. Это – важнейшее направление государственной политики в информационной сфере. Правительство Б. Обамы продолжило данную линию и также значительно увеличило объем государственных инвестиций в оснащение федерального правительства США самыми современными технологиями. Длительный и дорогостоящий процесс формирования “электронного правительства” ориентирован на получение в будущем значительного синергетического эффекта от реализации множества проектов по внедрению ИКТ в повседневную деятельность всех министерств и ведомств различных уровней госуправления.

В работе отмечается, что помимо ощутимых экономических выгод, связанных главным образом с де бюрократизацией деятельности государства и устранением административных барьеров, технологии “электронного правительства” уже сейчас создают условия «для широкого участия граждан и ассоциаций гражданского общества в процессе принятия административно-управленческих решений. В основе этого процесса лежат, с одной стороны, возможности “электронного правительства” по обеспечению прозрачности государственной власти, с другой – по большому сближению граждан и государственной власти» (с. 148).

Тема, заявленная автором монографии, весьма многопланова и сложна. Поэтому, вероятно, реализация некоторых исходных положений и теоретических обобщений ей не до конца удалась. Так, несмотря на то, что в названии книги фигурирует тема “государство и рынок”, обозначающая равный интерес к двум участникам процесса развития информационной структуры, фактически она посвящена вопросам государственного регулирования, а рынок анализируется только в части его реагирования на госвмешательство, без подробного анализа формирования и эволюции основных субъектов этого крупного рынка. Более подробное освещение процессов действия таких рыночных сил, как монополия и конкуренция, функционирование различных организационных моделей фирм, создающих и реализующих ИКТ, механизмов корпоративного управления и возможностей современного административного контроля позволило бы автору сделать более масштабные обобщения, выводы и об институциональном фундаменте данного сегмента экономики, и о возможностях его регулирования.

Книга, несомненно, выиграла бы, если бы анализируемые в ней прикладные вопросы инфраструктурной политики государства не ограничивались бы исключительно формированием “электронного правительства”, а включали, например, такое важное направление, как развитие ИКТ для системы здравоохранения (информационная медицина, телездоровоохранение), также вошедшее в число важнейших приоритетов последних администраций США.

Эти замечания – скорее, пожелание на будущее, для продолжения работы, которая, безуслов-

но, углубит понимание ряда базовых принципов становления и функционирования информационной инфраструктуры и внесет тем самым важный вклад в исследование современных основ инновационной экономики.

Ключевые слова: информационная инфраструктура, инновационное развитие, экономика США, ИКТ-сектор, госрегулирование и рынок, факторы научно-технического прогресса.

Н. ИВАНОВА
(n.i.ivanova@imemo.ru)

ТРУДНЫЙ ПУТЬ ТРАНСФОРМАЦИИ “ДОГОНЯЮЩЕГО” РЕГИОНА

© 2011 г.

И. Д. ЗВЯГЕЛЬСКАЯ. Становление государств Центральной Азии: политические процессы. Москва, “Аспект Пресс”, 2009, 208 с.

В последние годы отечественная наука уделяет все большее внимание проблемам новых независимых государств Центральной Азии. И это не случайно, если учесть огромную геополитическую, ресурсно-стратегическую значимость этого весьма специфического макрорегиона, а также ту роль, которую он играл и продолжает играть во внешней политике Российской Федерации. В ряду многих других исследований по центральноазиатской проблематике книга известного российского востоковеда Ирины Звягельской, безусловно, занимает достойное место.

Хотя автор и замечает, что ее труд не претендует на охват всех проблем, с которыми сталкиваются молодые центральноазиатские государства (с. 3), монография раскрывает перед читателями широкую панораму экономического, политического и социального развития обширного географического региона. Он простирается, как отмечается в книге, по территориям бывшей Советской Средней Азии и Казахстана, вбирая в себя Монголию, китайский Синьцзян, а также Афганистан. Но основное внимание И.Д. Звягельская уделяет политическим процессам в постсоветских государствах Центральной Азии, особенностям их политической культуры, формированию внешнеполитических связей, конфликтогенной обстановке. Автору удается органично сочетать исторический и проблемный подходы, и она не боится останавливаться на многих спорных вопросах, имеющих противоречивые оценки в науке.

Монография выбивается из общего ряда работ, посвященных Центральной Азии: в ней анализ сложных научных проблем перемежается личными воспоминаниями автора. По собственному признанию И. Звягельской, для нее, плотно занимавшейся до начала 90-х годов Ближним Востоком, Центральная Азия стала “настоящим открытием и неожиданной любовью”. “Там, наверное, прошли лучшие годы моей жизни, – отмечает автор, – там у меня появились друзья, там живут люди, которыми я восхищаюсь и которым профессионально завидую” (с. 3). Эта книга – не отстраненное по-

вестование постороннего наблюдателя, а взгляд человека, сопереживающего тем событиям – порой кровавым и драматичным, – которые пережили народы региона в трудную “эпоху перемен”, в период становления их государственности.

Чтобы лучше понять современность, автор обращается к истории – к сложному, включавшему несколько этапов периоду политического и военного завоевания Центральной Азии (именовавшейся тогда Туркестаном) Российской империей. Напоминает И. Звягельская и о так называемой “Большой игре”: она велась между Россией и Британской империей за господство в Центральной Азии и пришлось как раз на вторую половину XIX в. – период активного проникновения России в регион. Показаны в работе и проблемы переселенческой политики, которая осуществлялась царским правительством в конце XIX – начале XX в. Эта политика имела, по мнению автора, свою специфику: “Совместное существование приводило к тому, что некоторые русские крестьяне могли вскоре объясниться на нескольких языках – казахском, узбекском, персидском... Из этих русских людей постепенно формировался своего рода *субэтнос*” (курсив мой. – Д. М.) (с. 24).

Особого внимания заслуживает глава, посвященная развитию Средней Азии и Казахстана в составе СССР. Этот период был связан как с распространением в регионе большевистской идеологии и практики, так и с противостоянием им, что особенно ярко проявилось в басмаческом движении. Еще одна составляющая данного процесса, на которую указывает И. Звягельская, – политическое размежевание, или, иными словами, формирование на территории региона новых политических образований в составе СССР. И этот процесс не являлся простым воспроизведением этнического и территориального разделения, исторически сложившегося в регионе. Размежевание, отмечает автор, “привело к разделению и фрагментации отдельных народов, племен и образованию анклавов с компактным проживанием этнических меньшинств. Принятая модель была

этнотерриториальной” (с. 30). Не остались в стороне республики Средней Азии и Казахстан от тех преобразований, которые проходили в СССР в 20–30-е годы, – коллективизация, индустриализация и пр. Не обошли их стороной во второй половине 30-х годов и политические репрессии. Последние, как подчеркивается в монографии, привели к уничтожению “представителей национальной интеллигенции и духовенства”, “ударили и по коммунистической партии”, “вычистив” из нее, в частности в Таджикистане, около 70% членов партии и приведя к тому, что количество таджиков-коммунистов в ней уменьшилось с 1932 по 1937 г. с 53 до 45% (с. 36–37).

Не могла не остановиться И. Звягельская и на участвовавших после распада СССР попытках своекорыстно “переписать” историю в интересах элит новых национальных государств. В их числе она называет проблему Голодомора, превращенную усилиями украинских националистов в предмет острой идеологической борьбы и способ сведения счетов не только с “имперской” Россией, но и с русскими, целью которых во время массового голода 20–30-х годов было, якобы, “намеренное национальное унижение” украинцев. На самом же деле, справедливо подчеркивает автор, “жертвами голода, спровоцированного во имя индустриализации властями СССР, стали многие народы страны, в том числе русские, белорусы, казахи” (с. 35). Говорится в книге и об искажении истории в Казахстане, где в начале 90-х годов некоторые “специалисты” стали утверждать, будто русские нарочно спровоцировали нашествие джунгаров, чтобы затем, под предлогом спасения от этих завоевателей казахов, подчинить их себе.

Вместе с тем И. Звягельская не считает слишком удачной идею создания специальной комиссии по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России, полагая, что более действенным, нежели контрпропаганда, способом восстановления исторической истины стало бы активное обнародование новых архивных данных. Впрочем, как представляется, одно другому все же не мешает: пусть историки с помощью документов устанавливают историческую справедливость, доказывают свою правоту, а политики, эксперты и журналисты, опираясь на исторические разработки, полученные в том числе и с привлечением увидевших свет архивных источников, оперативно реагируют на все случаи фальсификации истории. А насколько она сложна, многогранна и противоречива, автор показывает на примере развития центральноазиатских государств после неожиданно обретенной ими неза-

висимости, последовавшей вслед за обвальной дезинтеграцией СССР в декабре 1991 года.

Проблемы, с которыми столкнулись в первой половине 90-х годов государства региона, были чрезвычайно болезненны. Речь в этой связи И. Звягельская ведет и о разрыве экономических связей, и о выталкивании республик региона из рублевой зоны, что было “продиктовано не столько экономическими, сколько политическими соображениями российского руководства”, стремлением “российских демократов первой волны как можно скорее избавиться от политического груза центральноазиатских авторитарных режимов, выросших из советского коммунистического прошлого и способных, по их мнению, поддержать коммунистический реванш” (с. 40–41). Но и в таких неблагоприятных условиях уже на первых порах независимости государствам региона удалось провести ряд социально-экономических преобразований, совпавших по основным параметрам с теми, что проводились в самой России: “приватизация и развитие рыночных отношений, введение национальных валют, диверсификация внешнеэкономических связей” (с. 41).

В своем исследовании И. Звягельская обращается и к такой важной теме, как нациестроительство в молодых центральноазиатских государствах, являющихся в массе своей полиэтничными. Как справедливо отмечает автор, на всем постсоветском пространстве (и государства Центральной Азии здесь не являются исключением) утвердился этнический национализм (с. 47), становление которого стимулировалось обращением к историческому прошлому, где героизировались многие исторические фигуры: Тимур (Тамерлан) в Узбекистане, Саманиды – в Таджикистане и т.д. Подобная практика, в целом, характерна для традиционных обществ и, как отмечается в монографии, приходит всегда в противоречие с процессом модернизации. При всем том, сами модернизационные процессы, которые особенно интенсивно шли в регионе при советской власти, так и не смогли искоренить черты традиционного общества в государствах Центральной Азии (с. 51). Поиски национальной идентичности оказали воздействие на многие социально-политические явления в регионе в целом и в отдельных государствах в частности. Затронули они и процесс формирования политической культуры, которая, как подчеркивается в книге, “несет в себе в государствах ЦА черты традиционности и модерна” (с. 53).

В январе 2009 г. в Душанбе (Таджикистан) прошла международная конференция по проблемам социальной специфики развития политической

культуры в Центральной Азии, что показывает значимость данной проблемы для ситуации в регионе. Не секрет, что формирование политической культуры, особенно в рамках традиционных обществ, – процесс сложный и противоречивый. В государствах Центральной Азии наряду с прослойкой образованных людей сохраняется приверженность традиционализму с его представлениями об иерархичности общества; значительное место в социальной структуре принадлежит семье, мужским объединениям, землячествам и т.д. Все это, по мнению автора, приводит к тому, что, в отличие от западной модели, в восточных обществах “политический процесс являлся результатом доминирования государственной и общинной собственности” (с. 56). В итоге и политическая культура приобрела в государствах региона явно консервативный характер, что не могло не сказаться на формировании политических институтов.

Положение и роль политических партий в обществах стран ЦА служат наглядной иллюстрацией специфики центральноазиатской политической культуры. Партии, подчеркивает И. Звягельская, не являются здесь проводниками какой-то четкой идеологии, как принято, например, в рамках западной модели, они выражают, скорее, региональные, клановые, религиозные и родоплеменные интересы. Не являются они и общенациональными, ибо цель партий – обеспечить более высокий статус своим соплеменникам. “По сути своей, это партии лидера, причем, как правило, бывшего крупного функционера. Убери лидера – и нет партии”, – делает вывод автор (с. 57). Интересными в этой связи представляются даваемые в книге характеристики таким явлениям, как регионализм и клановость, которые стали традиционным компонентом всех парламентских и президентских выборов в государствах Центральной Азии. Так, например, в Таджикистане оппозиционные партии отражали интересы региональных элит, которые боролись за передел власти. При этом во всех государствах региона особую роль играет исполнительная власть; четкого же разделения властей практически нигде не наблюдается. Тем не менее есть признаки и определенного продвижения демократического процесса, о чем свидетельствует, в частности, распространение в некоторых странах региона (Казахстане, Таджикистане, Киргизии) оппозиционных средств массовой информации (с. 59).

Характеризуя политические процессы в Центральной Азии, исследователь особое внимание уделяет конфликтным ситуациям, которые имели место в государствах региона. Речь прежде всего идет о Киргизии, где в марте 2005 г. произошла

“тюльпановая революция”, и о Таджикистане, который в 1992–1997 гг. захлестнула гражданская война. И. Звягельская отмечает, что поскольку в Узбекистане и Туркменистане установились более жесткие режимы, это позволило им избежать подобных катаклизмов, хотя и в этих республиках периодически возникали кризисные ситуации (деятельность ИДУ в Узбекистане, драматические события в Андижане и т.д.). “Отсутствие каналов для политического выражения недовольства, нерешенные вопросы преемственности власти могут стать для сформировавшихся в государствах ЦА режимов более серьезными вызовами, чем внешние риски и угрозы”, – такой вывод делает автор из анализа внутривнутриполитической ситуации в регионе (с. 74).

Одним из значимых факторов, который оказывал и оказывает влияние на обстановку в Центральной Азии, является ислам. Возрождению этой религии и его роли в жизни региона в книге посвящен отдельный раздел. В центре внимания И. Звягельской – проблема взаимоотношений государства и ислама. В работе отмечается, что по сути своей и, главным образом, под влиянием советской модели все политические системы в Центральной Азии изначально формировались как светские. Но, как поясняет автор, уже в период кризиса советской модели в 80-е годы XX в. в республиках региона начинается пробуждение ислама, и это явление было обусловлено рядом внешних факторов. К ним исследователь относит “открытость внешнему мусульманскому миру – распространение религиозной литературы, организация хаджа, возможность восприятия новых элементов обрядности, появление различного рода миссионеров” (с. 77).

Этим процессам сопутствовало появление исламских организаций радикального толка, что, естественно, вызывало недовольство и сопротивление руководителей центральноазиатских государств. В подобных организациях они усматривали угрозу собственной власти и влиянию на общество. Но исламский фактор использовался также центральноазиатскими государствами для поиска своего места в системе международных отношений. Он позволил светским режимам, утвердившимся в ЦА, влиться в мусульманский мир, стать членами многих влиятельных его организаций, например, Организации Исламская конференция.

В книге представлена подробная история зарождения и эволюции ряда радикальных исламских партий и организаций в Центральноазиатском регионе: Исламское движение Узбекистана (ИДУ),

Партия исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ), Хизб ут-Тахрир аль-Ислами (ХТИ) и др. Дается и достаточно объективная картина их влияния на жизнь центральноазиатского общества.

Еще одна проблема, которую И. Звягельская рассматривает в своей работе, – этнические и трудовые миграции. И в этом плане значительный интерес представляет такой малоисследованный аспект данной темы, как массовые миграции из региона Центральной Азии славянских этносов. Автор связывает это явление с прямой угрозой их личной безопасности, перспективой утраты имущества и средств к существованию (с. 93). Что касается трудовых миграций, то они объясняются в книге низким уровнем жизни и доходов, что типично для всех центральноазиатских государств. Особенно ощутимо процесс трудовых миграций затронул Киргизию, Узбекистан и Таджикистан (с. 99). Из этих республик основной поток трудовых мигрантов направлялся и направляется в Россию.

Поднят И. Звягельской в ее работе и вопрос о взаимодействии внешних сил в регионе. И это прежде всего РФ, под влиянием которой центральноазиатские страны (в частности, Казахстан, Киргизия и Таджикистан) включались в международные организации в рамках СНГ, – такие, как ОДКБ, Таможенный союз, ЕврАзЭС и др. Наряду с Россией, отмечается в монографии, большую роль в Центральной Азии играют и другие внешние акторы: США, НАТО, ЕС, арабские страны, Афганистан, Иран, Турция, Китай. Важная роль в деле обеспечения безопасности в регионе принадлежит Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), в которую наряду с Россией и Китаем входят все государства ЦА, кроме Туркменистана. Автор приходит к выводу, что “политика внешних игроков в ЦА не является чем-то застывшим и до

конца определенным. Она меняется под воздействием международных глобальных отношений, двусторонних связей” (с. 131).

В плане характеристики вызовов и угроз в регионе особое внимание в работе уделено двум проблемам – водной и наркотрафику. Дана также подробная характеристика конфликтам в Центральной Азии, таким, как Ошский, событиям в Ферганской долине и, особенно, межтаджикскому конфликту. Что касается последнего, то, помимо общей канвы развития событий конфликта, автор анализирует и процесс его урегулирования. И здесь большое внимание уделено межтаджикскому диалогу, который, в свою очередь, несомненно способствовал разрешению конфликтной ситуации в Таджикистане. «Более того, – подчеркивает И. Звягельская, – он (диалог. – Д. М.) может быть использован в качестве инструмента предотвращения конфликтов, позволяя гражданам высказаться по наиболее болезненным проблемам, “проговорить” их и наметить пути для взаимопонимания» (с. 183).

В заключение необходимо отметить, что эта книга, несомненно, является крупным вкладом в отечественное востоковедение, регионоведение, комплексное изучение пространства СНГ. В ней дан системный анализ региона Центральной Азии, что, несомненно, будет интересно всем, занимающимся данной проблематикой, – как студентам, так и специалистам. Монография, безусловно, займет достойное место в ряду работ, посвященных исследованию стратегического макрорегиона.

Ключевые слова: Центральная Азия, регион, Большая игра, Российская Федерация, государство, нациестроительство, политическая культура, партии, конфликты, ислам, трудовая миграция.

Д. МАЛЫШЕВ
(dimal.68@mail.ru)

Сдано в набор 07.10.2010 г.

Подписано в печать 05.12.2010 г.

Формат бумаги 60 × 88¹/₈

Офсетная печать

Усл.печ.л. 16.0

Усл.кр.-отг. 22.0 тыс.

Уч.-изд.л. 16.0

Бум.л. 8.0

Тираж 1335 экз.

Зак. 939

Свидетельство о регистрации № 0110246 от 08.02.93 г., в Министерстве печати и информации Российской Федерации
Учредители: Российская академия наук, Учреждение Российской академии наук Институт мировой экономики и международных отношений РАН

Издатель: Российская академия наук. Издательство «Наука», 117997 Москва, Профсоюзная ул., 90

Оригинал-макет подготовлен АИЦ «Наука» РАН

Отпечатано в ППП «Типография “Наука”», 121099 Москва, Шубинский пер., 6