

УДК 328

АМЕРИКАНСКИЙ ЭКСПЕРТ О КРИЗИСЕ В РОССИИ

© 2011г. **Т.Ю. Данилова***
Институт США и Канады РАН, Москва

В статье проанализирован доклад Джеффри Манкоффа, опубликованный Советом по международным отношениям. В нём рассматриваются последствия экономического кризиса для России, её положения на международной арене, а также предлагаются рекомендации по вопросам расширения экономических связей США и Европы с Россией.

Ключевые слова: *экономический кризис, экономика России, российско-американские отношения.*

Совет по международным отношениям в апреле 2010 г опубликовал доклад «Экономический кризис в России». Доклад подготовлен молодым, но весьма перспективным экспертом Совета Джеффри Манкоффом, автором ряда работ по России и Евразии.

В докладе Дж. Манкоффа анализируются причины и истоки кризиса российской экономики, оценивается эффективность антикризисных мер правительства, вскрываются основные направления воздействия кризиса на динамику внутреннего развития страны и её внешнеполитический курс, а также предлагаются конкретные рекомендации по вопросам активизации экономических связей США и Европы с Россией.

Через весь доклад проходят два основных положения:

1. Хотя худшие проявления кризиса позади, Россия будет продолжать ощущать его последствия дольше, чем многие другие промышленно развитые страны, в основном из-за негибкой экономики, опирающейся на крупные промышленные конгломераты и добычу природных ресурсов. Темпы восстановления экономики России, преодоление возникающих препятствий на этом пути сыграют важную роль в определении как успеха призывов президента РФ Д. Медведева к модернизации, так и курса внешней политики России, поскольку её быстрое экономическое возрождение снизит заинтересованность в глубоких реформах и сократит потребность в проведении осторожного курса на международной арене.

2. Основное внимание России к восстановлению и модернизации экономики даёт Западу реальную возможность вовлечь Москву в либеральный международный экономический порядок и усилить экономические связи между Росси-

* ДАНИЛОВА Татьяна Юрьевна – аспирантка ИСКРАН. E-mail: DMLTsr@yandex.ru

ей и Западом, что может содействовать расширению западных инвестиций и доступу России к международным институтам, в чём она остро нуждается в целях повышения конкурентоспособности. Такая интеграция позволит сблизить российские и западные экономические, а в долгосрочной перспективе, возможно, и политические интересы и дать Москве реальные стимулы быть ответственным игроком в глобальной экономике. Запад – считает автор монографии – должен подстраховаться от опасности возобновления усилий Москвы для достижения регионального господства, и ему поэтому стоит поощрять реформы в постсоветских государствах, чья слабость может соблазнить российских лидеров в большей мере осуществлять стратегию региональной интеграции и автаркии, нежели интеграции в глобальные институты.

Влияние кризиса на внешнюю политику России

Большой интерес представляют оценки автором доклада воздействия кризиса на внешнюю политику РФ. **Во-первых**, в условиях кризиса России пришлось пересмотреть представление о себе как о быстро развивающейся державе, особенно на фоне того, как другие крупные развивающиеся экономики (Бразилии, Индии и Китая) пережили кризис с меньшими потерями. Перед Москвой также возникла необходимость сосредоточить большее внимание на внутренних проблемах. «Такая осторожность во внешней политике может и не продолжится в период очередного скачка цен на энергоносители, но, учитывая скромные экономические прогнозы на перспективу, внешняя политика страны, вероятно, останется более осмотрительной», – считает автор доклада [р. 6].

Нынешняя сдержанность Москвы во внешней политике даёт Западу некоторые возможности для поощрения фундаментальных экономических реформ в России и более тесной интеграции с мировой экономикой. Если она будет реализована, то такая интеграция позволит уменьшить вероятность того, что восстановившаяся Россия вновь продолжит стремиться к региональному господству и автаркии, в качестве основы ревизионистской внешней политики.

В условиях кризиса и курса президента Барака Обамы на «перезагрузку» отношений с Москвой, Россия оказалась более восприимчивой к политическим предложениям США и Европейского Союза о санкциях в отношении Ирана, сокращении стратегических наступательных вооружений и сотрудничестве в стабилизации положения в Афганистане.

Тем не менее, возобновление (хотя и ограниченное) роста экономики и сохраняющаяся неуверенность по поводу того, кто будет руководить Россией после 2012 г., порождают на Западе озабоченность в отношении внешнеполитической ориентации России в будущем. Кризис также усложнил отношения России с соседями, поскольку Москва оказалась менее способной обеспечить необходимый уровень инвестиций и субсидий в качестве средства поддержания политического влияния на постсоветском пространстве.

Новейшая история, по мнению автора, подтверждает, что поведение Москвы на международной арене более жёсткое, когда экономика находится на подъёме, и более уступчивое в периоды экономического спада. Вторжение в Афганистан в 1979 г., как и вторжение в Грузию в 2008 г., происходили в период рекордно высоких цен на нефть. И наоборот, уход Москвы из Восточной

Европы в конце 1980-х произошёл после падения цен на нефть. Такая картина, скорее всего, сохранится в течение очередного подъёма, если только Запад не сможет разработать комплекс стимулов, которые подтолкнут Россию к пониманию, что она выиграет больше от участия в глобальной экономике, чем от изоляции в бывших границах Советского Союза. «Пока же, – говорится в докладе, – широкие слои российской элиты вынуждены признать, что кризис сделал невозможным дальнейший курс на установление многополярного мира, который проводился до августа 2008 г. Тем самым открывается возможность для усилий Запада для более решительного включения России в глобальный экономический порядок».

Во-вторых, с учётом структурных экономических проблем России президент Д. Медведев стал высказывать убеждённость в том, что внешняя политика должна стремиться содействовать модернизации, открывая страну для иностранного капитала, технологий и идей. Акцент на внешнюю политику как инструмент развития всё больше усиливается по мере того, как элита в значительной степени осознает, что Россия не может на данный момент позволить себе идеологически ориентированную, открыто конфронтационную внешнюю политику, бросая вызов американскому лидерству. Это понимание основывается на осознании того, что кризис подрывает те рычаги, которые Россия использует для оказания влияния за рубежом в последние годы: энергетика, военная и финансовая помощь соседям.

В-третьих, кризис в значительной степени подорвал намерение России стать энергетической сверхдержавой. Ввиду падения цен на энергоносители и резкое снижение рыночной капитализации, у «Газпрома» стало меньше средств для внешней экспансии или строительства новых газопроводов, что ослабляет его способность проникать на европейские рынки. Дефицит капиталовложений также препятствует планам открытия новых месторождений. Эти проблемы ставят под сомнение способность России удовлетворять прогнозируемый долгосрочный спрос на газ в Европе. А после ввода нефтепровода из Центральной Азии в Китай в декабре 2009 г. закончилась возможность России контролировать доступ центрально-азиатских стран на мировой энергетический рынок.

В-четвёртых, кризис также породил серьёзные проблемы в деле постсоветской интеграции, поскольку сейчас у Москвы меньше стимулов, чтобы побудить своих соседей к более тесному сотрудничеству. Это особенно важно учитывать, так как Россия часто рассматривала региональную интеграцию как альтернативу участию в глобальных институтах. Сокращение возможностей России доминировать на постсоветском пространстве даёт Западу простор для расширения своего (невоенного) присутствия в этом регионе и создания ситуации, при которой Россия в долгосрочной перспективе выиграет больше от глобальной, а не от региональной интеграции.

Завершая внешнеполитическую часть своей работы, Дж. Манкофф подчёркивает, что ослабление российской энергетики, вооружённых сил и финансовые неурядицы создали для Москвы условия, в которых всё труднее открыто игнорировать международные нормы или тем более бросать прямой вызов США. Хотя Вашингтон и Москва по-прежнему далеки друг от друга по многим вопросам, отношения постепенно улучшаются с начала 2009 г. Отчасти это

связано с ориентацией президента Б. Обамы на «перезагрузку» отношений с Россией. Но и позиция Москвы, изменившей международные приоритеты в условиях кризиса, тоже играет позитивную роль. Москва выразила особую заинтересованность в углублении экономических связей с США, заявив, что «экономическое сотрудничество – основа для "перезагрузки"». «Хотя – пишет Дж. Манкофф, – было бы недальновидным предполагать, что трудности России будут постоянными, кризис и его последствия действительно предоставляют Западу возможность, которой у него не было на протяжении последнего десятилетия, чтобы подтолкнуть Россию к достижению либеральных экономических целей при одновременном углублении экономических связей России с США и ЕС. Такая интеграция помогла бы согласовать российские и западные экономические, и до определённой степени, политические интересы. Экономическая интеграция также потребует от России прогресса в проведении ряда реформ в таких областях, как право собственности, стандарты корпоративного управления, борьба с коррупцией, которые Запад может и должен поощрять. В долгосрочной перспективе экономическая интеграция могла бы облегчить путь к более глубокой политической интеграции между Россией и такими западными институтами, как ЕС и НАТО. Лидеры России должны решить, следует ли продолжать политическую интеграцию, а развитие обоюдовыгодной экономической взаимозависимости рассматривать в качестве наилучшего механизма для согласования западных и российских интересов таким образом, чтобы сделать политическую интеграцию реальной возможностью» [р. 14].

Пути расширения экономического взаимодействия России с США и ЕС

Завершающая часть доклада содержит конкретные рекомендации Дж. Манкоффа по поводу развитию экономических связей России с США и Европейским Союзом.

1. С учётом резкого сокращения иностранных кредитов и уменьшением налоговых поступлений от продажи энергоносителей, Россия нуждается в привлечении значительных иностранных инвестиций для обеспечения рывка экономики, обновления изношенной инфраструктуры и осуществления программы реформ Д. Медведева. Необходимость вернуться к иностранным займам открывает для России реальную возможность для содействия расширению экономической взаимосвязи с Западом. Западным правительствам и компаниям следует использовать потребность России в иностранных инвестициях как рычаг для требования более масштабных экономических реформ. Взаимный интерес к углублению экономических связей даёт возможность решения структурных и институциональных препятствий на пути сотрудничества. Поэтому ЕС должен разработать механизм правового и институционального сближения, возможно, на основе своей единой нормативной базы (по аналогии с программой помощи Европы Турции), хотя и без членства России в Евросоюзе в качестве конечной цели. ЕС следует поощрять намерения Москвы привести свои стандарты и процедуры в соответствие с европейскими нормами, одновременно создавая условия для переговоров по взаимоприемлемым компромиссам. Эти усилия должны быть направлены на сокращение препят-

ствий для иностранных инвестиций и в долгосрочной перспективе могут заложить основу для обсуждения вопроса о создании зоны свободной торговли между Россией и ЕС. Они должны сопровождаться принятием шагов, которые облегчат для россиян поездки и пребывание в странах ЕС, в том числе отмену со временем виз для краткосрочных поездок. В то же время, проблемы Европы подталкивают компании, включая «Опель» и «Мистраль», быть более открытыми для российских инвестиций, а следовательно, ЕС следует снизить правовые и нормативные препятствия для российских фирм, которые хотят купить доли в европейских компаниях.

2. По сравнению с Европой США не столь важны в качестве источника прямых иностранных инвестиций или роста российского экспорта (всего около 4% прямых иностранных инвестиций в России приходится на США, а двусторонняя торговля с Соединёнными Штатами составила лишь 35 млрд. долл. в 2008 г., а в 2009 г. и того меньше – 25 млрд. долл.). Недостаток экономического сотрудничества означает, что торговля и экономические связи Соединённых Штатов и России не могут выступать в качестве сдерживающего фактора возможных осложнений в двусторонних отношениях.

Создание постоянного российско-американского стратегического экономического диалога с совместным участием государства и бизнеса, наподобие существующего между США и Китаем, может стать одним из способов стимулирования развития торговли. Россия уже имеет инвестиционные договоры со многими европейскими торговыми партнёрами, что даёт европейским компаниям правовую защиту в случае национализации или других негативных последствий. Вашингтон и Москва договорились в апреле 2008 г. работать в направлении нового инвестиционного договора (первоначальный договор, подписанный в 1992 г., не был ратифицирован Госдумой РФ), но пока мало что сделано в этом направлении. Соединённым Штатам следует прилагать активные усилия для возрождения этого договора.

Другая область, где у США есть возможность углубить экономические связи с Россией, – сотрудничество в сфере мирного атома. Российская гражданская атомная промышленность (где доминирует государственная монополия «Росатом») является существенным источником дохода для РФ. В рамках всеобъемлющей стратегии США по сокращению угрозы применения ядерного оружия, Соединённые Штаты и Россия должны изучить возможности Москвы разрабатывать и продавать технологии мирного атома, а также играть более активную роль в переработке отработанного ядерного топлива из третьих стран.

Первым шагом была бы ратификация так называемого Соглашения 123 о сотрудничестве в сфере мирного атома, что позволит России импортировать отработанное ядерное топливо американского происхождения для переработки (большая часть урана, используемого на электростанциях во всём мире, добыта в Соединённых Штатах). У России есть возможности для переработки отработанного топлива, и российское правительство выразило заинтересованность в расширении своего присутствия на этом рынке. Американская программа нераспространения только выиграет от становления России как мирового центра по переработке урана, и Москва будет получать финансовую выгоду от торговых сделок, которые может заключить. Одним из наиболее перспективных направлений является российско-американское сотрудничество в сфере

предоставления низкообогащённого урана для гражданских реакторов в третьих странах, при условии соблюдения ими Договора о нераспространении, и этот шаг поддерживают американские ядерщики и эксперты по нераспространению.

Ратификация Соглашения 123 будет также способствовать усилиям США оказать давление на Иран в связи с его ядерной программой. Россия играет важную роль в развитии гражданских ядерных возможностей Ирана, завершая строительство Бушерской АС. Соединённые Штаты убеждали Москву прекратить свою работу в Бушере, но они не в состоянии были предложить России ничего, что могло бы компенсировать потери доходов (по крайней мере, 1 млрд. долл. по завершению работы, а также возможность дополнительных контрактов на строительство новых иранских атомных станций). Становление России в качестве крупного центра по переработке урана привело бы в какой-то мере к смягчению этих финансовых проблем и увеличило рычаги влияния США на Москву.

3. Хотя присоединение России к ВТО стимулировало бы экономическое развитие России, оно отвечало бы и интересам Запада, содействуя формированию правовых рамок и надлежащих условий для иностранных инвестиций и укрепляя легитимность либерального экономического порядка, частью которого ВТО и является. Поэтому Западу следует делать упор на то, чтобы дверь для вступления России в ВТО оставалась открытой, и продолжать добиваться от неё изменения законов и политики, которые не совместимы с критериями этой организации или с двусторонними протоколами о присоединении к ней.

В случае конструктивной реакции России, Запад мог бы содействовать снятию возражений Грузии против вступления России в ВТО. Вашингтону, в свою очередь, следует отменить поправку Джексона – Вэника, и установить, наконец, постоянные нормальные торговые отношения с Россией. Вместе с тем, администрации Обамы необходимо особо дать понять российской стороне, что поддержка в Конгрессе США отмены поправки Джексона – Вэника маловероятна до тех пор, пока Москва не выполнит полностью условия, необходимые для вступления в ВТО.

4. Запад, напоминает Дж. Манкофф, мало что может сделать непосредственно для того, чтобы содействовать реформам Д. Медведева или воспрепятствовать им. Но он в состоянии вовлечь Россию в сферы общих экономических интересов, включая реализацию конкретных шагов по экономическому развитию. «Экономический кризис, – полагает автор доклада, – подорвал представление России о том, что она отделена от тенденций развития мировой экономики, равно как и убеждённость Запада в том, что он преодолел неустойчивость рынка. Столкнувшись с кризисом, обе стороны получили шанс найти решения, к которым ни одна из них не была ранее готова» [р. 18]. Поэтому именно Соединённым Штатам надо возглавить образование ряда рабочих групп для обсуждения вопросов совместной заинтересованности, включая борьбу с коррупцией, энергетическую безопасность, инновации, банковскую сеть, приватизацию, а также увеличение роли России в создании более устойчивой международной финансовой системы.

5. По мнению автора доклада, последствия войны России с Грузией показали, что поддержка экономической интеграции на постсоветском пространст-

ве как среди российских официальных лиц, так и в международном сообществе, сталкивается с угрозой, вызванной вмешательством России во внутренние дела своих соседей. По этой причине, а также поскольку часть российских политиков рассматривают региональную автаркию в качестве альтернативы участию страны в глобальной экономике, вторая цель политики США в отношении России в обстановке кризиса должна состоять в укреплении стабильности её постсоветских соседей в ситуации, когда Москва занята приведением в порядок своего собственного дома: «В партнёрстве с Европейским Союзом, – подчёркивается в докладе, – Вашингтону следует выработать всеохватывающую программу укрепления институтов управления в постсоветских государствах, особенно в таких хрупких и неустойчивых, как Украина и Молдова. Элементы такой программы должны включать снижение коррупции, расширение транспарентности, укрепления верховенства закона, снижение барьеров на пути внешней торговли и инвестиций. Как и в случае с Россией, обязательство о принятии постсоветских государств в ВТО станет полезным долгосрочным стимулом, наряду с возможностью получения непосредственной финансовой помощи» [р. 19].

Предлагаемые выше идеи должны одновременно подкрепляться обязательством европейцев проложить путь для присоединения в конечном счёте Украины и Молдовы к Евросоюзу. Беларусь с течением времени также может вступить в ЕС при соблюдении норм демократии, не нарушая права человека. Известная программа ЕС «Восточное партнёрство» являет собой шаг в правильном направлении, но её масштабы весьма ограничены, а эффективность снижается отсутствием в ней какой-либо роли США, а также тем, что программа не охватывает Центральную Азию, которая представляет собой довольно нестабильный регион бывшего СССР и одновременно является своеобразным мостом в войне Соединённых Штатов в Афганистане.

По твёрдому убеждению Дж. Манкоффа, особенно важным шагом стало бы предостережение в адрес Украины относительно возникновения новых кризисов из-за поставок энергоносителей. Западу следует создать эффективный механизм с целью уменьшения риска неплатежей, в частности предусмотреть возможность предоставления долгосрочного кредита МВФ для оплаты за газ. В качестве ответной меры Западу необходимо оказать нажим на Киев в целях обеспечения прозрачности в деятельности энергетического сектора Украины, отсутствие которой подрывает энергетическую безопасность Европы. «Как и в случае с Россией, – подчёркивается в докладе, – экономические трудности других постсоветских государств увеличивают их потребность в иностранных кредитах и инвестициях, с чем Запад может справиться наилучшим образом. Соединённые Штаты и их союзники поэтому должны использовать свои возможности в предоставлении кредитов в целях поощрения экономических и политических реформ. Упрочение стабильности соседей РФ сделает их в долгосрочном плане менее подверженными давлению России, а следовательно, понизит привлекательность для Москвы региональной гегемонии в ущерб глобальной интеграции».

Суммируя свои размышления, Дж. Манкофф выделяет следующие основополагающие моменты. **Во-первых**, Россия всё ещё ищет адекватный ответ на сохраняющийся серьёзный экономический кризис. Как и в прошлом, восста-

новление российской экономики будет в большей мере зависеть от состояния мировых цен на нефть.

Во-вторых, пока Россия пытается выправить положение в своей экономике, её способность осуществлять какие-то внешние антизападные шаги наверняка останется ограниченной. Тем не менее, упор Д. Медведева на улучшение конкурентоспособности России представляет возможность для проведения прагматичного, экономически выгодного взаимодействия Запада с Россией. США и их союзники могут сфокусироваться на конкретных шагах, которые способствовали бы возрождению России и её приверженности международным экономическим нормам. «Хотя, – пишет в заключение Дж. Манкофф, – давным-давно было в интересах Запада строить прагматичные отношения с Москвой, основанные на ограниченном числе взаимных интересов, реальности финансового кризиса сделали подобного рода конфигурацию вновь более разумной для Запада и более неотложной для России. Понадобится время для того, чтобы вовлечённость Запада оказала соответствующий эффект на экономическом уровне, но нынешние заботы России означают, что Запад имеет явную возможность предпринять конкретные политические шаги с тем, чтобы показать, что если Россия будет играть по определённым правилам, она будет принята как уважаемый игрок в глобальной экономике. Поэтому и Западу, и России следует добиваться реального прогресса от участия РФ в экономической интеграции сейчас, пока кризис в этой стране не завершён, и тем самым показать, что глобальная интеграция – наиболее верный путь в достижении её цели стать мощным и уважаемым международным игроком» [р. 22].

В более конкретном плане, отмечается в докладе, Запад должен использовать шанс, предоставленный кризисом для того, чтобы:

- использовать потребность России в иностранных инвестициях для содействия экономическим реформам;
- углублять двусторонние российско-американские экономические связи (в том числе сотрудничество в сфере мирной атомной энергетики);
- поощрять Россию продолжать курс на вступление в ВТО;
- содействовать реформам и развитию на постсоветском пространстве.

Содействуя реформам и укреплению институтов суверенитета в других ослабленных кризисом странах постсоветского пространства, чья уязвимость слишком часто даёт соблазн для вмешательства России, Запад может помочь уменьшить напряжённость и на постсоветском пространстве путём уменьшения попыток этих стран делать ставку на разногласия между Россией и Западом.

В завершение необходимо подчеркнуть, что доклад Совета оставляет двойственное впечатление. Признание целесообразности оживления торгово-экономических связей с Россией сопровождается традиционными для Запада намерениями получить политические выгоды, в том числе воспрепятствовать интеграционным процессам на постсоветском пространстве. Для преодоления финансово-экономического кризиса потребовались совместные усилия стран СНГ. И это позволило улучшить в последнее время отношения России с Украиной. Кроме того, ряд авторитетных международных институтов, в частности МВФ, полагает, что у России есть шанс преодолеть кризис быстрее, чем ожидалось, даже опередив страны с более развитыми экономиками.