

РОССИЯ, КИТАЙ И ПРОБЛЕМЫ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Чарльз Грант



ЦЕНТР ЕВРОПЕЙСКИХ РЕФОРМ

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Чарльз Грант

Россия, Китай и проблемы глобального управления

Москва 2012

УДК 327.8
ББК 66.4
Г77

Перевод с английского Максима Коробочкина.

Charles Grant. Russia, China and global governance.

Электронная версия: <http://www.carnegie.ru/publications>.

В книге отражены личные взгляды автора, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Грант, Ч.

Г77 Россия, Китай и проблемы глобального управления / Чарльз Грант ; Центр европ. реформ ; Моск. Центр Карнеги. — М., 2012. — 162 с.

ISBN 978-5-905046-13-1

Публикуемый доклад посвящен позиции Китая и России по отношению к глобальному управлению. Китай, самая мощная из новых держав в экономическом отношении, будет играть особенно важную роль в формировании международной системы. Россия, сильно уступая ему по объему ВВП, остается влиятельным государством: она обладает привилегированным положением в Совете Безопасности ООН, играет ключевую роль на международном энергетическом рынке и имеет мощные вооруженные силы. Кроме того, Россия и Китай — единственные из новых держав, где политическая система носит недемократический характер (хотя российский авторитаризм мягче китайского). В этом состоит одна из причин, по которым Китай и Россия в ряде международных политических вопросов выступают единым фронтом против Запада.

УДК 327.8
ББК 66.4

ISBN 978-5-905046-13-1

© Centre for European Reform, 2012

© Перевод на русский язык, Carnegie Endowment for International Peace, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

Об авторе	7
Благодарность	8
О терминологии	9
Введение	11
1. Позиции России и Китая: сравнительный анализ	
Сходство	17
Различия	25
2. Россия	
Прохладное отношение России к глобальному управлению	31
Россия и экономические аспекты глобального управления	39
Россия и глобальное управление в сфере безопасности	47
Россия и региональное управление	56
Почему России следует серьезнее относиться к глобальному управлению	68
3. Китай	
Эволюция позиции Китая	73
Скептики	78
Сторонники сотрудничества	84
Глобальное управление в сфере безопасности	88
Глобальное управление в сфере экономики	95

Региональное управление	107
Китай и США	111
Почему Китаю следует серьезнее относиться к глобальному управлению	114
4. Какую роль должна играть Европа?	
Влияние Запада на глобальное управление	121
Партнерства Европы со странами БРИКС	125
5. Будущее России, Китая и глобального управления	
Какие изменения произойдут в России и Китае?	133
Российско-китайские отношения	139
Необходимость укрепления глобального управления	143
Summary	149
О Центре европейских реформ	159
О Фонде Карнеги	161

CONTENTS

About the author	7
Acknowledgements	8
A note on definitions	9
Introduction	11
1. Russia and China compared and contrasted	
Similarities	17
Differences	25
2. Russia	
Russia's diffidence towards global governance	31
Economic global governance	39
Security global governance	47
Regional governance	56
Why Russia should take global governance more seriously	68
3. China	
The evolution of Chinese attitudes	73
Sceptics on global governance	78
Engagers in global governance	84
Security global governance	88
Economic global governance	95
Regional governance	107

China and the US	111
Why China should take global governance seriously	114
4. What role for Europe?	
The impact of the West on global governance	121
Europe's partnerships with the BRICS	125
5. The future of Russia, China and global governance	
How will Russia and China change?	133
Russia-China relations	139
The need for greater global governance	143
Summary (in English)	149
About the Centre for European Reform	159
About the Carnegie Endowment	161

Об авторе

В 1996 г. Чарльз Грант участвовал в создании Центра европейских реформ и в 1998 г. стал его первым директором. До этого он был журналистом, работал в «Euromoney» и «Economist», где специализировался на проблемах финансовых рынков, Евросоюза (в качестве корреспондента в Брюсселе) и военных вопросах. Ч. Грант — автор книги «Делор: в доме, который построил Жак» (Delors: Inside the House that Jacques Built. — Nicholas Brealey, 1994) и ряда публикаций Центра европейских реформ. В 2002—2008 гг. он был членом правления и попечительского комитета Британского совета.

Благодарность

Хотел бы поблагодарить целый ряд политиков, экспертов и ученых, поделившихся со мной своими мыслями в ходе работы над данным докладом. Я также признателен тем, кто высказал замечания и предложения по черновым вариантам работы: Оксане Антоненко, Катинке Барыш, Эдварду Берку, Сэму Чарэпу, Ричарду Гоуэну, Кларе-Марине О’Доннел, Эдвине Мортон, Дэвиду Шамбо, Саймону Тилфорду, Дмитрию Тренину, Томашу Валашеку и Филипу Уайту. Я благодарен моему ассистенту-исследователю Веронике Коллинз, а также Нилу Протеро из аналитической службы «Economist» за помощь в подборе статистических материалов. Также выражаю признательность Фонду «Открытое общество» за поддержку исследований Центра европейских реформ по российской и китайской проблематике.

О терминологии

В данном докладе понятие «глобальное управление» употребляется в широком смысле в соответствии с определением, данным в недавно вышедшей брошюре американского Национального совета по делам разведки и Института Европейского экономического сообщества по изучению проблем безопасности: «Система глобального управления... включает все институты, режимы, процессы, партнерства и структуры, участвующие в коллективных действиях и решении проблем на международном уровне» (Global governance 2025: At a critical juncture. — [S. l.], Dec. 2010). Многосторонние институты — термин более узкий: речь идет о международных органах, ограничивающих свободу действий суверенных государств ради общего блага. Большинство многосторонних институтов представляют собой официальные структуры, действующие на правовой основе. Однако и неформальные органы, например, «большую двадцатку», также следует называть многосторонними, когда давление других участников приводит к изменению поведения их членов.

Введение

За послевоенные годы у тех, кто хочет, чтобы наш мир был более управляемым, несколько раз усиливались надежды на лучшее. Сначала это произошло сразу после окончания Второй мировой войны, когда были созданы Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ). Вторым периодом оптимизма стала первая половина 1990-х годов: беспрецедентное сближение России с Западом привело к большему единству мнений в Совете Безопасности ООН, позволило президенту Джорджу Бушу-старшему заговорить о «новом мировом порядке», согласовать в Рио-де-Жанейро первый в истории договор по проблеме климатических изменений, создать несколько международных уголовных трибуналов и преобразовать ГАТТ во Всемирную торговую организацию (ВТО). Наконец, в 2008—2009 гг., когда разразился глобальный финансовый кризис, начались встречи «большой двадцатки» на уровне глав государств, в результате чего эта структура стала важным «управляющим комитетом» в мировой экономике. «Двадцатка» дала новым державам больше возможностей для участия в глобальном управлении и добилась определенных успехов в координации мер по стимулированию экономики, разработке новых правил для банковского капитала и увеличении взносов в МВФ.

Но в первые годы второго десятилетия XXI в. будущее глобального управления стало выглядеть мрачнее. После Лондонского саммита в марте 2009 г. «двадцатка» выдохлась. Она по-прежнему играет роль дискуссионного клуба, но на встречах почти не принимается важных решений. Основные страны-участницы редко кон-

сультуруются друг с другом перед принятием решений по вопросам, по идее входящим в повестку дня «двадцатки». Каннский саммит в ноябре 2011 г. завершился множеством обещаний и банальных заявлений, но не принес существенных результатов в плане устранения дисбалансов в мировой экономике, реформирования международной валютной системы или преодоления кризиса еврозоны.

В то же время раунд переговоров о либерализации торговли под эгидой ВТО в Дохе, начавшийся еще в 2001 г., фактически приказал долго жить, не завершившись ничем. Конференция по климатическим изменениям в Копенгагене в 2009 г. тоже оказалась малорезультативной. Следующая такая встреча, в Дурбане два года спустя, отличалась менее конфликтной и более конструктивной атмосферой, но ее решения вряд ли позволят ограничить повышение средней температуры на планете двумя градусами. Совет Безопасности, состав которого по-прежнему отражает соотношение сил в мире на 1944 г., остается неререформированным; чем дольше новым великим державам, например, Индии и Бразилии, отказывают в статусе его постоянных членов, тем сильнее подрывается легитимность ООН. В начале 2011 г. Совет Безопасности отреагировал на атаки войск полковника Каддафи против ливийских повстанцев принятием двух резолюций, что привело к интервенции международной коалиции и в конечном счете к смене режима в стране; в то же время весь год этот орган игнорировал репрессии правящего режима Сирии против собственного народа.

Необходимость скоординированных действий международного сообщества для решения таких проблем, как беспорядок в финансовой сфере, изменение климата, терроризм, распространение оружия массового уничтожения, организованная преступность и эпидемические заболевания, сейчас велика как никогда. Однако мультилатерализм, т. е. механизм многосторонних действий, — система международных норм и институтов, с помощью которой государства мира пытаются решать проблемы глобального масштаба, — похоже, ослабевает сразу в нескольких сферах. Эта тенденция

совпала с усилением «многополярности» — переходом от «однополярного» мира 1990-х годов, когда США были единственной сверхдержавой, к ситуации, когда на мировой арене существует ряд конкурирующих центров силы. Причем эти две тенденции взаимосвязаны.

Смещение соотношения сил в сторону Востока и Юга носит не столько военный характер (почти половина общемировых оборонных расходов по-прежнему приходится на долю США), сколько экономический. Согласно прогнозам, приведенным в табл. 1, к 2030 г. Китай по объему ВВП в пересчете по паритету покупательной способности намного превзойдет США, Европейский союз (ЕС) по этому показателю будет немного уступать Америке, а ВВП Индии составит две трети от ВВП объединенной Европы.

Таблица 1. Соотношение сил в экономике в 2030 г.

Страна или группа стран	ВВП на 2010 г., млрд долл.	ВВП на 2030 г., млрд долл.
США	14 527	35 950
Евросоюз	15 168	33 880 *
Китай	10 203	47 440
Россия	2 226	6 567
Индия	4 184	22 783
ЮАР	524	1 748
Бразилия	2 172	7 183
Индонезия	1 030	4 531
Япония	4 299	7 823
Республика Корея	1 476	4 446
Мексика	1 835	5 071
Турция	966	3 248
Вьетнам	277	1 081

* За исключением Мальты и Люксембурга.

Примечание. Все показатели приводятся в пересчете по паритету покупательной способности. Источник: Economist Intelligence Unit.

В 2010 г. при исчислении по рыночному обменному курсу на долю развивающихся стран приходилось 38% общемирового ВВП; в пересчете по паритету покупательной способности они по этому совокупному показателю обогнали развитые страны еще в 2008 г. В 2010 г. на долю развивающихся стран приходилось и более половины общемирового экспорта¹.

¹ Why the tail wags the dog // The Economist. — 2011. — Aug. 6.

В ходе своего подъема новые и «новые старые» великие державы пользуются нормами и институтами, вдохновленными или созданными странами Запада. Тем не менее дипломатическое влияние Запада тоже постепенно слабеет. В частности, США и их союзники не могут убедить Иран и Северную Корею отказаться от их ядерных программ. В результате революций в арабском мире и неспособности Вашингтона обеспечить мирное урегулирование израильско-палестинского конфликта влияние США на Ближнем Востоке сегодня слабее, чем когда-либо за последние пятьдесят лет. В то же время влияние Китая в ряде стран Африки и Латинской Америки усиливается, а такие страны, как Бразилия, ЮАР и Турция, обрели больший вес на дипломатической арене.

Хотя мир движется к многополярности, характер этой формирующейся многополярной системы по-прежнему неясен: будет ли она основываться на мощных многосторонних институтах или строиться на соотношении сил, в рамках которого крупные государства стремятся осуществить свои цели за счет создания альянсов либо односторонних действий? Или, как выразился один американский ученый, уступит ли либеральный интервенционизм место «более конфликтной и раздробленной системе блоков, сфер влияния, меркантилистских структур и соперничества на региональном уровне?»².

² Ikenberry J. The future of the liberal world order // Foreign Affairs. — 2011. — May/June.

Очевидно, в основе международного устройства будет лежать смесь коллективных действий и силовой политики, однако есть три причины, позволяющие предположить, что вторая тенденция

станет преобладающей. Во-первых, европейцы, инстинктивно приверженные мультилатерализму, однозначно выступают за укрепление системы глобального управления. Европейские страны участвуют в деятельности всех международных институтов и в некоторых из них пользуются влиянием. Но в настоящее время Европа слаба в экономическом, дипломатическом и военном плане. Это отвлекает внимание ее лидеров от задач международного уровня, в том числе и от необходимости укрепления международной системы.

Во-вторых, США колеблются между политикой односторонних и коллективных действий. Хотя Америка в меньшей степени, чем Европа, привержена международным нормам, она, как правило, относится к экономическим вопросам глобального управления серьезнее, чем новые великие державы. Однако Соединенные Штаты, возможно, вступили в период относительного ослабления как в экономической, так и в дипломатической сферах. Их «мягкое влияние» подорвано войнами в Ираке и Афганистане, финансовым кризисом, а также неспособностью демократов и республиканцев конструктивно сотрудничать в деле сокращения бюджетного дефицита и стимулирования роста. Вряд ли США скатятся к изоляционизму — интересы этой страны на мировой арене весьма обширны, но, похоже, долгосрочная тенденция в американской внешней политике связана с повышением удельного веса односторонних действий.

Наконец, в-третьих, новые державы, чье влияние растет, относятся к глобальному управлению в лучшем случае без особого энтузиазма. Они действуют то в одностороннем, то в двустороннем, то в многостороннем порядке в зависимости от того, что больше соответствует их интересам. Западные государства, естественно, поступают так же. Но они, как правило, относятся к коллективным действиям серьезнее, чем новые державы, воспринимая их не только как тактический ход, но и как систему, действующую во имя общего блага. Будущее глобального управления во многом зависит от того, в какой степени новые державы поддержат многосторонние институты.

Данный доклад посвящен позиции двух держав — Китая и России — по отношению к глобальному управлению. Китай, самая мощная из новых держав в экономическом отношении, будет играть особенно важную роль в формировании международной системы. Россия, сильно уступая ему по объему ВВП, остается влиятельным государством: она обладает привилегированным положением в Совете Безопасности ООН, играет ключевую роль на международном энергетическом рынке и имеет мощные вооруженные силы. Кроме того, Россия и Китай — единственные из новых держав, где политическая система носит недемократический характер (хотя российский авторитаризм мягче китайского). В этом состоит одна из причин, по которым Китай и Россия в ряде международных политических вопросов выступают единым фронтом против Запада.

Китай и Россия — две незападные державы, обладающие правом вето в Совете Безопасности, способные в определенной степени повлиять на решение иранской и северокорейской ядерных проблем и озабоченные великодержавным статусом (Китай стремится его вернуть, а Россия — сохранить). Это определяет их позицию по отношению к США. Как отмечают двое ученых, работающих в Америке, «оба государства стремятся воспользоваться благами глобализации и экономической интеграции, не сопровождая это политической либерализацией; они выборочно берут на вооружение некоторые западные нормы»³.

В первом разделе доклада проводится сравнительный анализ позиций России и Китая в отношении глобального управления. Во втором детальнее рассматривается роль России в международных институтах. В третьем то же делается применительно к Китаю. В четвертом предпринимается попытка ответить на вопрос, как ЕС мог бы повлиять на позицию «новых держав». Наконец, заключительный раздел посвящен вероятной эволюции России, Китая и их отношению к глобальному управлению.

³ *Welch Larson D., Shevchenko A.*
Status seekers: Chinese and
Russian responses to US primacy
// *Intern. Security.* — 2010. —
Vol. 34. — № 4. — Spring.

1. Позиции России и Китая: сравнительный анализ

Сходство

Подобно другим новым и «новым старым» державам Россия и Китай придерживаются иных взглядов на международное сотрудничество, чем большинство государств Запада. Их подход по сути основывается на принципах «политического реализма» и нерушимости суверенитета. Позиции Пекина и Москвы сходятся как минимум по пяти параметрам.

Во-первых, обе страны считают глобальное управление западной концепцией, которую Запад использует в собственных интересах. По их мнению, в международных отношениях сила имеет куда большее значение, чем правила, а существующие нормы отражают соотношение сил, т. е. служат интересам сильных. Конечно, при этом Россия и Китай принимают участие в деятельности международных организаций — чтобы защищать свои интересы и срывать планы оппонентов.

Россияне и китайцы — особенно первые — испытывают аллергию к понятию «международное сообщество», и не без оснований. Эта непродуманная формулировка, которую так любят западные политики и журналисты, подразумевает наличие некоего беспристрастного и объективного «суда», определяющего общественное мнение и принимающего решения, который устанавливает, что считать правильным, а что нет. На деле понятие «международное сообщество» обозначает страны Запада и международные институты, в которых они пользуются влиянием. Действительно, Запад по-прежнему занимает господствующее положение в международ-

ных финансовых институтах и ВТО, а также сохраняет немалое влияние в ООН.

Москва и Пекин считают, что западные СМИ, зачастую претендуя на роль рупора международного сообщества, пропагандируют взгляды, соответствующие интересам западных государств. Поэтому они создали телеканалы, призванные противостоять CNN, «BBC World TV» и «France 24»: «Russia Today» и международную службу новостей при Центральном телевидении КНР.

Во-вторых, Россия и Китай сохраняют однозначную приверженность принципу невмешательства во внутренние дела суверенных государств. Конечно, в 2005 г. в ООН они поставили подписи под нормой об «обязанности защищать». Это понятие означает, что государство обязано защищать своих граждан от геноцида, военных преступлений, преступлений против человечности и этнических чисток, а если оно этого не делает, другие страны должны вмешаться в ситуацию — сначала дипломатическими методами, но затем, при необходимости и в качестве последнего средства, могут применить силу.

Верно и то, что в 2008 г. Россия воспользовалась этим принципом для обоснования вторжения в Грузию: она заявила, что защищает мирное население Южной Осетии. В феврале 2011 г. Россия и Китай даже проголосовали за резолюцию Совета Безопасности 1970, где упоминалась обязанность защищать, — она вводила санкции против режима Каддафи и предусматривала расследование его действий международным судом. В марте того же года Москва и Пекин воздержались в ходе голосования по резолюции 1973, санкционировавшей применение «всех необходимых средств» для защиты мирного населения Ливии. Но когда в ливийскую гражданскую войну на стороне одной из противоборствующих сил вмешались иностранные государства во главе с НАТО (есть основания утверждать, что они превысили полномочия, предоставленные резолюцией Совета Безопасности), Пекин и Москва выступили с громкими протестами. Их негативное

отношение к интервенциям Запада только усилилось, и в дальнейшем обе страны блокировали резолюции с критикой кровавых репрессий сирийского режима Башара Асада.

Антипатию России и Китая к интервенционизму разделяют несколько новых великих держав, где существует демократический строй, например, Бразилия, Индия и ЮАР. Для таких стран враждебность к США или предполагаемому западному «неоимпериализму» в сочетании с циничным восприятием мотивов Запада зачастую оказываются важнее, чем защита демократии или соблюдение международных норм. Хаос, воцарившийся в результате вторжения в Ирак, лишь усилил эту антипатию. Поэтому в последние годы эти страны подобно России и Китаю оказывают дипломатическую поддержку недемократическим режимам таких государств, как Бирма, Иран и Зимбабве.

Пекин и Москва испытывают особенную враждебность к либеральному интервенционизму, поскольку их тревожит возможное иностранное вмешательство в «горячих точках», расположенных либо на их собственной территории, либо в странах, в которых у них есть непосредственные интересы. Так, в 1999 г. Россия резко возражала против натовских бомбардировок Сербии — государства, с которым у нее существуют прочные исторические и религиозные связи. Кроме того, Россия озабочена возможностью западного вмешательства в Чечне и других республиках Северного Кавказа.

Пекин беспокоят возможные попытки Запада помешать ему решать чувствительные проблемы, связанные с Тайванем, Тибетом и Синьцзяном, так, как он считает нужным. Когда западные правительства или организации высказываются в поддержку демократии и прав человека в Тибете и Синьцзяне, некоторые китайские аналитики, судя по всему, считают, что их истинная цель состоит в развале КНР.

Отчасти неприязнь Пекина и Москвы к либеральному интервенционизму отражает их страх перед американской мощью. Отношение обеих стран к США можно даже назвать в какой-то степени

параноидальным. Вторжения в Афганистан и Ирак заставили их тревожиться о том, что Вашингтон может предпринять на их «задворках», а то и на их собственной территории. Обе страны опасаются оказаться в кольце военных альянсов, возглавляемых США; и действительно, у российского или китайского националиста при взгляде на карту, где обозначены военные базы США и НАТО в Европе, Центральной и Восточной Азии, может возникнуть масса поводов для тревоги. Это беспокойство, правда, несколько ослабло после того, как Белый дом покинул склонный к авантюризму президент Джордж У. Буш.

В-третьих, форма глобального управления, которой Россия и Китай отдают наибольшее предпочтение, — это дипломатический «концерт»: неформальные встречи представителей великих держав для решения проблем по образцу Венского конгресса 1814 г. «Концерт» держав никоим образом не предусматривает наднационального формата, т. е. передачи государствами части суверенитета международным институтам. Он дает крупным державам «статусность» и возможность защищать свои интересы. Китай и Россия участвуют в шестисторонних переговорах по северокорейской и иранской ядерным программам, а также входят в «большую двадцатку». Россия, кроме того, является членом «большой восьмерки» и хочет, чтобы эта структура сохранилась, — отчасти потому, что Китай остается за ее пределами, — и является участником квартета по ближневосточному мирному урегулированию (вместе с США, Евросоюзом и ООН).

Китай и особенно Россия зачастую с пренебрежением относятся к малым странам. Одна из причин, по которым россиян раздражает ЕС, заключается в том, что в его рамках любая из небольших стран-участниц имеет право заблокировать решение Совета министров. Они не считают малые страны и бывшие советские республики подлинно суверенными. Это относится даже к довольно крупным странам, например, к Украине. Премьер Путин неоднократно заявлял, что Украину настоящим государством назвать нельзя.

Китай не высказывается столь невежливо о соседях, но ожидает, чтобы они относились к нему с уважением. Пекинские «мандарины» не забыли систему вассалитета, созданную их предками. Так, в июле 2010 г. на заседании регионального форума АСЕАН в Ханое лидеры нескольких стран Юго-Восточной Азии посетовали, что Пекин ведет себя все напористее в отношении территориальных споров в Южно-Китайском море. Это вызвало раздражение у китайского министра иностранных дел Яна Цзечи: он заявил, что некоторые страны АСЕАН являются орудиями в руках США, и предостерег их от сотрудничества с Вашингтоном при разрешении этих споров. Странам АСЕАН, добавил он, следует помнить, как они малы по сравнению с Китаем, и именно Китаю они во многом обязаны своим благосостоянием. Многие крупные государства убеждены, что соседние страны входят в их фактические сферы влияния, но Китай и Россия заявляют об этом открыто без всякого стеснения.

В-четвертых, Россия и Китай активно используют региональные организации для укрепления своих позиций в соседних странах и на мировой арене. Обе страны входят в Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), остальные члены которой — Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан. Китай участвует в «АСЕАН + 3» (в «тройку» входят КНР, Япония и Южная Корея), региональном форуме АСЕАН и саммите Восточноазиатского сообщества. Россия состоит в Таможенном союзе с Белоруссией и Казахстаном и в Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), куда входят также Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан. Все эти структуры можно организовать как региональные «концерты» государств, в которых Россия и Китай, будучи крупными державами, играют преобладающую роль. ШОС, Таможенный союз и ОДКБ, имеющие собственные институты, представляют собой нечто большее, чем «дискуссионные клубы», но страны-участницы не делегируют этим организациям свои суверенные полномочия.

В том, что касается России, этот интерес к региональным органам отчасти связан с пессимистическим взглядом на перспективы глобального управления: Москва сомневается в возможности усиления международных институтов. Кроме того, Россия не настолько уверена в себе, чтобы полагать, что она в состоянии определять повестку дня глобальных организаций. В то же время региональные «клубы» России, по мнению Москвы, способны обеспечить ей большее влияние. Она также считает, что с помощью региональных структур сможет ослабить влияние Запада (или Китая) в ближнем зарубежье и усилить собственное. Пекин также использует региональные форумы для укрепления своих позиций в соседних странах. Особенно полезным Пекин считает тот факт, что с помощью этих структур он может затушевывать свое растущее могущество и убеждать соседей, что не будет угрожать им в грубой или агрессивной форме.

В-пятых, и в России, и в Китае наблюдаются борьба и споры между сторонниками двух общих тенденций — относительно либеральной, предусматривающей позитивное отношение к сотрудничеству с глобальными институтами, и более националистической, чьи представители относятся к такому сотрудничеству с подозрением. В обеих странах «либералы» имеют определенное влияние на выработку экономической политики, но в целом во власти (включая внешнеполитические и военные ведомства) преобладают националисты.

В России эти разногласия порой выплескиваются на поверхность. В частности, Медведев, иногда выступающий как либерал, и Путин, зачастую солидаризирующийся с националистами, конфликтовали по вопросу о вступлении России в ВТО и по поводу натовских ударов по Ливии (Медведев критиковал Путина за резкие замечания об операции НАТО). В Китае споры внутри руководства происходят за кулисами.

Руководство России состоит из людей с более либеральными и менее либеральными

¹ *Monaghan A.* The Russian Vertical: the tandem, power and the elections. — London: Chatham House, June 2011.

ми взглядами, но все они — члены одной команды и сторонники нынешней системы управления страной¹. В Китае высших руководителей, несмотря на различие в акцентах, тоже объединяет поддержка однопартийной системы.

Таблица 2. Новые великие державы, США и глобальное управление: членство в некоторых международных организациях

Организация	Бразилия	Индия	ЮАР	Китай	Россия	США
Экономические организации:						
Базельский комитет	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Бернская конвенция *	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Совет по финансовой стабильности	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Глобальный налоговый форум	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Международное энергетическое агентство	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
Международная организация комиссий по ценным бумагам	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Киотский протокол	Да	Да	Да	Да	Да	Нет
Форум крупнейших экономик	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Всемирная организация интеллектуальной собственности	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Всемирная торговая организация	Да	Да	Да	Да	Да	Да

Продолжение табл. 2

Организация	Бразилия	Индия	ЮАР	Китай	Россия	США
Организации в сфере безопасности:						
Австралийская группа **	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
Будапештская конвенция по киберпреступлениям	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да
Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ратифицировали)	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
Конвенция ООН по морскому праву	Да	Да	Да	Да	Да	Нет
Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет
Глобальная инициатива по борьбе с ядерным терроризмом	Нет	Да	Нет	Да	Да	Да
Международный уголовный суд	Да	Нет	Да	Нет	Нет	Нет
Режим контроля за ракетными технологиями	Да	Нет	Да	Нет	Да	Да
Договор о нераспространении ядерного оружия	Да	Нет	Да	Да	Да	Да
Группа ядерных поставщиков	Да	Нет	Да	Да	Да	Да
Оттавский договор ***	Да	Нет	Да	Нет	Нет	Нет
Инициатива по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да
Вассенаарские соглашения ****	Нет	Нет	Да	Нет	Да	Да

* Бернская конвенция охватывает вопросы интеллектуальной собственности.

** Австралийская группа — неформальный орган по борьбе с производством и торговлей биологическим и химическим оружием.

*** Оттавский договор ограничивает применение сухопутных мин.

**** Вассенаарские соглашения связаны с контролем над экспортом технологий двойного назначения и обычных вооружений.

Различия

При всех этих общих чертах подходы России и Китая к вопросам глобального управления все же различаются. Одна из причин этого состоит в различном характере их экономик: для Китая большое значение имеет экспорт промышленных товаров, поэтому ему выгодно поддерживать международные нормы, обеспечивающие открытость рынков. В российском экспорте, однако, преобладают нефть и газ, для которых не существует международного режима торговли. Другая причина имеет исторический характер. Китай, находящийся на подъеме, не желает связывать себе руки какими-либо правилами в сфере вооружений и безопасности. Россия же, уступающая по мощи бывшему СССР, но по-прежнему обладающая грозным ядерным арсеналом, рассматривает международные институты и режимы в сфере безопасности как инструмент сохранения своего статуса.

Таким образом, Китай не слишком серьезно относится к глобальному управлению в сфере безопасности, но участвует в международном сотрудничестве экономического характера, когда считает, что это соответствует его интересам. Россия, напротив, готова поддерживать международные нормы в сфере безопасности, но не проявляет активности в экономических вопросах глобального управления.

Этот вывод, конечно, носит упрощенный характер. Китай предоставляет свои миротворческие контингенты для операций ООН во многих регионах мира, а также боевые корабли для борьбы с пиратством у побережья Сомали. Россия же начинает несколько активнее участвовать в экономическом глобальном управлении: в конце 2011 г. она стала членом Всемирной торговой организации (переговоры об этом велись с 1993 г.).

Однако в целом китайское руководство крайне настороженно относится к международным соглашениям, присоединение к которым ограничило бы его свободу действий в военной сфере и вопросах безопасности. Китай не подписал ни одного договора об

ограничении обычных и ядерных вооружений. Он не признает Международного уголовного суда и остается за рамками Оттавской конвенции по применению мин — но такую же позицию занимают Россия и США. Однако Китай также отказывается присоединиться к «Инициативе по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения», цель которой состоит в пресечении нелегальной передачи таких вооружений, к Вассенаарским соглашениям по контролю над экспортом технологий двойного назначения и обычных вооружений, а также к Режиму контроля за ракетными технологиями (хотя Пекин заявляет, что будет соблюдать его положения). Россия и США, напротив, участвуют во всех этих трех структурах. Американцев, европейцев и россиян беспокоит довольно апатичное отношение КНР к вопросам нераспространения ядерного оружия, выразившееся, в частности, в передаче Пакистану ядерных технологий, пригодных для применения в военных целях.

Однако в том, что касается экономики, Китай все активнее участвует в деятельности международных институтов. После вступления в ВТО в 2001 г. Пекин подчиняется решениям ее органа по разрешению споров (хотя к некоторым другим правилам ВТО Китай относится весьма небрежно). Своими представителями в таких организациях, как Базельский комитет по банковскому надзору, Совет по финансовой стабильности, МВФ, Всемирный банк и Совет по международным стандартам финансовой отчетности, китайское руководство назначает превосходных специалистов. Глава китайского Центробанка (Народного банка Китая) Чжоу Сяочуань опубликовал план реформы международной валютной системы, предусматривающий преобразование специальных прав заимствования (СПЗ) МВФ в подлинную резервную валюту. Китайская сторона позитивно отзывалась о «большой двадцатке», где она имеет равный статус с США. Свое членство в этой структуре Пекин использует для блокирования инициатив, которые ему не нравятся, например, попыток отслеживать и обуздывать дисбалансы в мировой экономике.

Поскольку Китай является новой великой державой с динамично развивающейся экономикой и крупнейшим в мире экспортером, его лидеры понимают, что экономические интересы страны носят глобальный характер, и международные нормы помогают защищать эти интересы. Так, ВТО предоставляет КНР гарантии от угрозы протекционизма. Тем не менее членство в этой организации — один из немногих случаев, когда Китай принимает международные нормы, ограничивающие его суверенитет. В других областях экономической политики Китай не позволяет международным институтам ограничивать его свободу маневра. Отсюда и нежелание Пекина согласиться с ограничениями выбросов парниковых газов (хотя расплывчатое заявление, сделанное под занавес климатического форума в Дурбане в декабре 2011 г., позволяет предположить, что он, возможно, меняет позицию по этому вопросу).

Россию экономические аспекты глобального управления интересуют меньше. В отличие от Китая она не славится тем, что направляет в международные экономические организации лучших специалистов. Кроме того, в большинстве этих структур она ведет себя сравнительно тихо и пассивно, редко выступая с инициативами, — хотя в том, что касается энергоносителей, всегда энергично участвует в дискуссиях.

О подозрительном отношении России к глобальному управлению в экономической сфере наглядно свидетельствует тот факт, что она целых 18 лет вела переговоры о вступлении в ВТО. Многие в России считают, что экономика страны обладает уникальными особенностями и членство в этой организации не принесет ей особой пользы. Они расценивают ВТО как орудие Запада, которое будет содействовать иностранным инвестициям в России, позволяя западным капиталистам расхищать ее богатства. По мнению националистов, России отлично подходит роль «углеводородной сверхдержавы», самостоятельно управляющей своими сырьевыми ресурсами и придерживающейся принципа экономической автаркии.

Подобную точку зрения Владимир Якунин — президент компании «Российские железные дороги», входящий в «ближний круг» Путина, — изложил в письме в «Economist» в августе 2010 г. (оно было опубликовано не полностью): «То, что эффективно работает в западноевропейском обществе, не обязательно подходит для всех остальных... Об этом наглядно свидетельствует история нашей страны: попытки полностью отвергнуть историю и традиции в сочетании со слепым копированием зарубежного опыта двадцать лет препятствовали ее политическому и экономическому развитию... Перед обществом “развитых” стран стоит непростая задача: либо признать, что подобный “государственный капитализм” попросту эффективнее, либо... безнадежно отстать».

В российском руководстве преобладают сторонники более или менее жесткой линии, но в экономической политике их влияние не безгранично. Ряд высокопоставленных деятелей, например, советник президента по экономическим вопросам Аркадий Дворкович, вице-премьер Игорь Шувалов и Алексей Кудрин, занимавший до сентября 2011 г. пост министра финансов, без предубеждения относятся к международным организациям. И в споре о вступлении страны в ВТО им удалось взять верх.

Хотя большинство среди тех, кто определяет российскую внешнюю и оборонную политику, составляют «реалисты» и националисты, они соблюдают традицию присоединения к международным соглашениям по контролю над вооружениями, уходящую корнями еще во времена «холодной войны». Российские официальные круги рассматривают контроль над вооружениями как защитный механизм. Не доверяя США, они тем не менее считают, что соответствующие договоры ограничивают возможности Вашингтона по количественному и качественному наращиванию вооружений. Джордж У. Буш вызывал у российской стороны беспокойство, поскольку он негативно относился к контролю над вооружениями и денонсировал Договор об ограничении систем противоракетной обороны.

Представители московского истеблишмента, причастные к вопросам безопасности, остаются в той или иной степени сторонниками контроля над вооружениями и жесткого режима нераспространения. Поскольку Россия обладает мощным ядерным арсеналом, она будет важным игроком на любых переговорах по стратегическим вооружениям. Кроме того, многие россияне осознают, что в экономическом отношении их страна переживает период сравнительного ослабления. Они считают, что международные соглашения по вооружениям и безопасности способны укрепить ее позиции по отношению к другим, более мощным державам.

Если их китайские коллеги отличаются меньшей готовностью принимать международные нормы в сфере безопасности, вооружений и нераспространения, то это, вероятно, связано с тем, что Китай — держава, находящаяся на подъеме. Страна, все более уверенная в своей растущей мощи, не видит причин соглашаться с ограничениями своей свободы действий.

2. Россия

Прохладное отношение России к глобальному управлению

Российские чиновники и ученые, специализирующиеся на внешнеполитических вопросах, как правило, не уделяют первостепенного внимания глобальному управлению. Сегодня, правда, когда об этом говорят их коллеги из других стран, некоторые россияне научились следовать их примеру, но энтузиазм в отношении этой темы по-прежнему невелик.

Профессор МГИМО Алексей Богатуров — один из немногих российских ученых, исследующих проблемы глобального управления. Он подытоживает российскую точку зрения следующим образом: «Путин и Медведев говорят о международном праве — Ельцин этого никогда не делал. Но мы в достаточной степени реалисты, чтобы понимать: в мировой политике международное право может играть лишь дополняющую роль, а решение большинства проблем и мобилизация ресурсов происходят в рамках отношений между сильными державами. Быть членом “большой двадцатки” — это превосходно, но никто не считает, что там принимаются основные решения или что в распоряжение органов глобального управления будут выделяться ресурсы. Для большинства государств неформальные контакты важнее официальных отношений в рамках системы глобального управления. Мы учимся эффективнее использовать эту систему и во многом, хотя и не полностью, избавились от комплекса неполноценности, которым страдали в 1990-х годах. Сегодня мы с меньшей нервозностью относимся к вступлению Китая в между-

¹ Интервью автора с Алексеем Богатуровым, июнь 2010 г.

народные организации и больше не считаем необходимым уступать лидерам Запада. Те, кем управляют, должны позаботиться о том, чтобы глобальное управление не противоречило их интересам»¹.

В ходе дебатов относительно реформы ООН в последние годы пребывания Кофи Аннана на посту генерального секретаря Россия в основном стояла в стороне, не внося большого вклада в дискуссию. Ее участие в усилиях на международном уровне по обузданию климатических изменений также минимально. С тех пор, как в 2008 г. разразился мировой финансовый кризис, в целом ряде международных органов — в том числе в «большой двадцатке», Совете по финансовой стабильности и Базельском комитете — проходили дискуссии и принимались решения о совершенствовании системы регулирования финансовых рынков. Представители России участвуют в этих встречах, но большого влияния на их результаты не оказывают.

В данном разделе анализируются причины настороженного отношения России к глобальному управлению. Затем будет обрисована ситуация с участием России в международных экономических институтах, форумах в сфере безопасности и региональных органах. В заключение автор делает вывод, что для модернизации страны ей необходимо активнее участвовать в деятельности многосторонних институтов.

В России, как и в любой другой стране, существуют различные подходы к внешнеполитическим вопросам. Рискнув несколько упростить ситуацию, можно выделить три основных течения. Либералы полагают, что России следует учиться у Запада и что интеграция с Западом принесет пользу ее экономике. Они с достаточной симпатией относятся к многосторонним институтам. Однако в последние десять лет большинство либералов занималось в основном экономическими, а не политическими проблемами. В нынешнем российском руководстве сравнительно либеральных взглядов придерживаются, например, Дворкович и Шувалов.

Второе течение — «реалисты» — в целом придерживается того же подхода, что и Петр Великий. Они хотят учиться у Запада, импортировать западные технологии и капиталы, но при этом не допустить его гегемонии в международной системе. Представители этого течения чаще всего рассматривают международные институты как проводники интересов Запада, но всерьез относятся к тем из них, где Россия занимает или может занять привилегированное положение. Реалистического подхода к внешней политике зачастую придерживаются Путин и министр иностранных дел Сергей Лавров.

Представители третьего течения — националисты — враждебно относятся к США и ЕС, считая их идейными и стратегическими противниками. Националисты с особым интересом относятся к защите положения русских, живущих за пределами страны. Они уделяют основное внимание военным элементам государственной мощи и, как правило, рассматривают международные институты как враждебные России структуры. К умеренным националистам можно отнести, например, Дмитрия Рогозина, бывшего постоянного представителя России при НАТО, а ныне вице-преьера. Путин порой тоже склоняется к национализму.

Американский политолог Эндрю Качинс проанализировал изменения в соотношении сил между этими тремя течениями за последние двадцать лет. По его мнению, в 1993—2002 гг. во внешнеполитической сфере преобладали либералы и реалисты (он называет их сторонниками «великодержавного баланса»). Затем, в 2003—2008 гг., господствующие позиции занимали реалисты и националисты — отчасти это было связано с предполагаемой враждебностью Америки при Джордже У. Буше, а отчасти с уверенностью в себе, порожденной экономическим бумом на волне высоких цен на нефть. С 2008 г., отмечает Качинс, ситуация утратила ясность: финансовый кризис вызвал у России ощущение собственной уязвимости, при Бараке Обаме тревога в связи с американской угрозой, судя по всему, ослабла, и куда большее беспокойство в Москве

² *Kuchins A., Zevelev I. Russia's contested national identity and foreign policy.* — Рукопись главы для кн.: *Worldviews of Rising Powers Initiative / Sigur Center for Asian Studies; George Washington Univ.*

вызывает усиление Китая ². В этот период российская внешняя политика стала мягче. Однако антизападная риторика, к которой прибегали власти в ходе выборов в Госдуму и антиправительственных акций протеста зимой 2011/12 г., позволяет говорить о новом всплеске национализма.

Гипотеза Качинса о динамике влияния различных течений выглядит правдоподобной. Но, как он сам признает, центром тяжести в российской внешней политике является концепция «реализма», в фокусе которой находятся суверенные государства и «жесткое влияние». Причин, по которым Россия не относится к многосторонним институтам с большим энтузиазмом, много: они связаны с историей страны, ее размерами и представлениями о ее роли в мире.

Российские дипломаты пользуются репутацией людей жестких и неуступчивых. Они не нацелены на поиск компромиссов или решение той или иной проблемы через международные организации. Конечно, лучшие из российских дипломатов отличаются высоким профессионализмом и конструктивно работают в международных структурах, но многие другие вполне заслуживают прозвища «господин Нет».

Возможно, эта жесткость отчасти вызвана тем, что российские границы никогда не проходили по четким географическим рубежам и в течение долгих периодов не признавались самой Россией или ее соседями. Столетиями ее территория то уменьшалась, то увеличивалась. Да и отношения с соседними странами у России, как правило, складывались не слишком хорошо. Она не доверяла соседям (зачастую для этого были основания), и, возможно, именно этим объясняются периодически проявляющиеся у Москвы всплески паранойи. Даже самые либерально и прозападно настроенные российские чиновники склонны винить других в проблемах, возникающих у страны. Это со всей наглядностью проявилось в ходе

финансового кризиса, начавшегося в 2008 г.: россияне сочли себя жертвами потрясений, порожденных ситуацией в американской экономике. Конечно, проблемы, возникшие на Западе, негативно влияли на экономическую ситуацию в России, но многие из причин, по которым российское народное хозяйство пережило в 2009 г. столь сильный спад (ВВП сократился более чем на 8%), носили внутренний характер³.

³ См.: *Bobo Lo. Russia's crisis — what it means for regime stability and Moscow's relations with the world: CER policy brief.* — London, Febr. 2009.

В мировоззрении россиян сила занимает большее место, чем правила. Когда представитель Запада заговаривает о международном праве, россиянин скорее всего обвинит его в лицемерии. Страны НАТО в 1999 г. бомбили Сербию, а в 2003 г. вторглись в Ирак. Эти акции не были санкционированы ООН и являлись незаконными не только в глазах большинства россиян, но и по мнению многих ведущих западных специалистов по международному праву. Несомненно, США и их союзники нередко придерживаются двойных стандартов в вопросах применения международного права. Однако признание Россией после войны с Грузией входящих в состав этой страны Абхазии и Южной Осетии показало, что и Россия в отношении принципа нерушимости государственных границ не чурается собственных двойных стандартов.

Более того, на саммите НАТО в апреле 2008 г. президент Путин заявил своему американскому коллеге Бушу, что Украину нельзя считать настоящей страной: «Украина — это даже не государство. Если ее примут в НАТО, это государство просто перестанет существовать. Крым и Восточная Украина выйдут из его состава»⁴. За последние десять лет Россия несколько раз приостанавливала поставки нефти и газа, чтобы усилить свои позиции на переговорах с соседями (в том числе с Белоруссией, Латвией, Литвой и Украиной). Подобные акции можно охарактеризовать как незаконные, и они вряд ли

⁴ Good and bad news for Putin // *Moscow Times.* — 2008. — Apr. 4.

свидетельствуют о готовности придерживаться правил в международных отношениях.

Директор Московского Центра Карнеги Дмитрий Тренин подытоживает российскую точку зрения следующим образом: «Мы считаем, что мировая политика построена на соотношении сил, и существующие правила в открытой или скрытой форме отражают это соотношение сил»⁵.

⁶ Интервью автора с Дмитрием Трениным, ноябрь 2010 г.

Большие государства по природе своей склонны к Realpolitik. Слабые и небольшие страны, напротив, как правило, осознают преимущества многосторонних институтов. Они хотят, чтобы эти институты защищали их от насилия или шантажа сильных государств. Российских дипломатов возмущает тот факт, что малые страны пользуются влиянием в ЕС и других многосторонних структурах. Так, несколько лет назад Литва блокировала начало переговоров между Россией и Евросоюзом по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве. Российские чиновники тогда заявляли: они просто ошеломлены тем, что крупные государства, входящие в ЕС, готовы позволить крохотной стране диктовать условия отношений между Москвой и Брюсселем. Позднее такое же негодование у некоторых россиян вызывал тот факт, что Грузия, являясь членом ВТО, может воспрепятствовать вступлению России в эту организацию — что она чуть было не сделала на практике. Россияне уважают суверенитет великих держав, но склонны считать малые страны или республики бывшего СССР — либо государства, попавшие в сферу влияния США, — не совсем суверенными.

Если какая-то из форм глобального управления и вызывает у России энтузиазм, то это те «клубы», где она занимает привилегированное положение. Россия — один из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН. Она — единственная незападная страна, входящая в «большую восьмерку». На любых переговорах по ядерным вооружениям Москва играет не меньшую роль, чем Вашингтон.

Россия позитивно относится к «концертам держав», поскольку они не ограничивают свободу действий стран-участниц. К формату «концерта», который нравится Москве, можно отнести, например, знаменитую Ялтинскую конференцию с участием Сталина, Рузвельта и Черчилля в 1945 г. Россия участвует в шестисторонних переговорах по северокорейской и иранской ядерным программам, и в «квартете» по ближневосточному мирному урегулированию. Ей нравится формат группы БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР), позволяющий Москве контактировать с новыми великими державами, бросающими вызов гегемонии Запада, и периодических трехсторонних саммитов с лидерами Франции и Германии ⁶.

⁶ Лидеры стран БРИК (Бразилии, Индии, России и Китая) начали проводить саммиты в 2009 г. На третьей такой встрече в 2011 г. к группе присоединилась Южно-Африканская Республика. Так группа БРИК превратилась в БРИКС.

Порой возникает ощущение, что Россия ценит членство в том или ином «клубе» из-за престижа, а не в стремлении использовать его в каких-то конкретных целях. Она в большей степени, чем другие новые или «новые старые» державы, озабочена «...международным статусом и положением, о чем говорит слово “державность”, обозначающее стремление сохранить статус великой державы независимо от военной и экономической мощи России... Представители российской элиты убеждены, что их страна не входит в ту же категорию, что и государства Центральной и Восточной Европы, а потому должна быть приглашена в состав западных институтов без каких-либо условий»⁷.

⁷ *Welch Larson D., Shevchenko A.*
Op. cit.

Многие россияне осознают, что мощь их государства находится на спаде. В результате в ходе дискуссий о реформе глобального управления Россия относится к числу держав, выступающих за сохранение статус-кво. Она беспокоится, что создание новых организаций или слишком радикальная реформа негативно отразится на ее влиянии. На словах Москва поддерживает реформу Совета Без-

опасности ООН, но на деле ее вполне устраивает этот орган в нынешнем виде, поскольку она имеет там привилегированное положение. Она желает и сохранения формата «большой восьмерки», в которую Россия входит наравне с крупными развитыми государствами. «Ни один другой форум не обеспечивает столь активных и откровенных дискуссий, — заметил один российский министр на заседании клуба «Валдай» (с участием иностранных ученых и экспертов) в сентябре 2010 г. — Искренность и доверие — а также отсутствие стенограммы — способствуют обсуждению самых сложных проблем». Кстати, годом раньше тот же министр на «валдайской встрече» заявил, что прием в «восьмерку» Китая разрушит эту атмосферу доверия.

Неуверенность России в прочности ее положения на мировой арене порождает нежелание сотрудничать на многосторонней основе. Лидеры страны во многом преодолели комплекс неполноценности, характерный для 1990-х годов, когда страна переживала последствия утраты империи и резкий экономический спад. Впечатляющие темпы экономического роста — во многом обусловленные высокими нефтяными ценами — и твердое руководство Путина отчасти вернули России гордость. Но многие в руководстве России понимают, что ее экономика находится в упадке, по крайней мере по сравнению с новыми державами, развивающимися динамичнее, например, с Китаем. Подобно китайским лидерам они считают, что система глобального управления приносит пользу прежде всего Западу и его союзникам. Поэтому, хотя российские руководители и стремятся использовать нынешнее привилегированное положение страны в некоторых институтах для защиты ее интересов, они не уверены в своей способности повлиять на формирующуюся многостороннюю систему в выгодном для России русле. Они тревожатся, что в новых глобальных структурах России не будет предоставлено достаточно важное место. Поэтому некоторые российские лидеры начали с большим интересом относиться к региональным организациям.

Россия и экономические аспекты глобального управления

Международные финансы

Вряд ли стоит удивляться «застенчивости» россиян в отношении глобального управления, особенно в вопросах экономики. ВВП России сравнительно невелик (он составляет чуть больше 2% общемирового), а более 60% ее экспорта приходится на сырье. Поэтому — к немалой досаде Москвы — ей никогда не предлагали участвовать в заседаниях министров финансов «большой семерки» ведущих промышленно развитых стран. Российская валюта не имеет широкого хождения за пределами страны, а ее финансовые рынки не носят международного характера.

«Большую двадцатку» Россия не рассматривает как западный институт и неизменно участвует в ее заседаниях на уровне глав государств начиная с первой встречи в 2008 г. Там она выступает по энергетическим вопросам и даже предложила создать при «двадцатке» подкомитет по морской нефтедобыче, где Россия сейчас председательствует. Этот орган разработал нормы регулирования глубоководного бурения и подготовил доклад о передовом опыте в данной области. Но в целом Россия ведет себя в «двадцатке» довольно пассивно, редко выступая с инициативами. Главную роль на этом форуме играют США, Китай и страны ЕС.

Однако хотя в экономических аспектах глобального управления Россия проявляет меньшую активность, чем Китай, она вслед за Пекином озвучивает идеи ослабления зависимости международной валютной системы от доллара. В апреле 2009 г. глава китайского Центробанка предложил преобразовать специальные права заимствования МВФ в «надгосударственную резервную валюту»⁸. В этих целях Китай выступал за расширение корзины СПЗ за счет других валют, в том числе юаня.

⁸ СПЗ представляют собой «корзину», состоящую из долларов, евро, иен и фунтов. В настоящее время они являются скорее единицей отчетности, чем реальной валютой.

В том же месяце Медведев призвал сделать СПЗ «наднациональной резервной валютой» и предложил государствам мира держать часть своих валютных резервов не в долларах. Затем на саммите стран БРИК в июне 2009 г. Дворкович, советник Медведева и российский «шерпа» в «восьмерке» и «двадцатке», заявил, что в корзину СПЗ следует включить рубль, юань и золото. Он также предложил странам БРИК, обеспокоенным снижением стоимости их долларовых резервов, приобретать друг у друга облигации.

В отличие от юаня рубль — конвертируемая валюта и потому может быть включен в СПЗ. Однако российские идеи относительно реформы системы СПЗ не были восприняты всерьез за пределами страны. Рубль не имеет широкого хождения в качестве международной валюты. Многие аналитики — в том числе и российские — расценивают эту инициативу в основном как обусловленную политическими соображениями попытку подорвать позиции доллара как одной из опор американской мощи. Не исключено, что аналогичными мотивами обусловлен и интерес Франции к реформе международной валютной системы.

На некоторых экономических форумах к представителям России относятся серьезно. Так, Алексей Можин, уже много лет занимающий пост исполнительного директора МВФ от России, координирует выработку позиций стран БРИКС, что чаще всего обеспечивает российским предложениям необходимую поддержку. Уважением пользуются также Дворкович и Шувалов. Высокую репутацию имели Алексей Кудрин — у него сложились хорошие отношения с председателем Всемирного банка Робертом Зелликом — и Герман Греф, занимавший в 2000—2007 гг. пост министра экономического развития и торговли.

Однако в целом квалификация чиновников, которых Россия направляет в международные экономические организации, оставляет желать лучшего. Например, Китай и Индия постоянно отряжают во Всемирный банк весьма способных представителей, и часто осуществляют ротацию этих кадров. У российских же министерств

прямых каналов связи с Всемирным банком меньше, и ее представители остаются на своих постах довольно долго.

Нередко возникает впечатление, что Москва просто не знает, чего она хочет от Всемирного банка и МВФ. Так, в июле 2011 г., когда Доминик Стросс-Кан подал в отставку с должности директора-распорядителя МВФ, Россия, как и другие страны БРИКС, решила не поддерживать единственного серьезного претендента в его преемники от развивающихся стран мексиканца Агустина Карстенса. Она подошла к этому вопросу с «региональной меркой» и стала единственной страной, поддержавшей кандидатуру главы Центробанка Казахстана.

Представителей России не приглашали присоединиться к «Группе тридцати» — неформальному «клубу» под председательством двух бывших глав Центробанков — Пола Волкера и Якоба Френкеля. Цель этой структуры — способствовать свободному и откровенному обсуждению проблем финансового регулирования с участием отставных и действующих глав Центробанков, специалистов из регулирующих органов и ученых-экономистов. В эту группу, в частности, входит председатель Центробанка КНР, крупные деятели из Бразилии, Мексики и Аргентины. Индия, как и Россия, в ней не представлена.

ВТО

По словам специалистов Всемирного банка, в результате вступления России в ВТО темпы экономического роста в стране будут увеличиваться на 1% в год. Почему же Москве понадобилось целых 18 лет для переговоров о членстве в этом «клубе»?

Большинство стран желает присоединиться к ВТО по одной из четырех причин. Во-первых, это дает доступ на зарубежные рынки сбыта: для экспортеров из государств-участников устанавливаются низкие тарифы, против них труднее ввести антидемпинговые пошлины, кроме того, ВТО обеспечивает механизм урегулирования споров. Более половины российского экспорта приходится на угле-

водороды и другое сырье, не охватываемое правилами ВТО, однако компании, экспортирующие химикаты и сталь, от членства страны в организации выиграют. Вторая причина — стимулирование прямых иностранных инвестиций (ПИИ), поскольку потенциальные инвесторы рассматривают правила ВТО как своего рода гарантию от неподобающих действий правительств соответствующих стран. Однако многие россияне, особенно в руководстве спецслужб, считают ПИИ инструментом неокOLONIALИЗМА для «выкачивания богатства» страны и полагают, что их не следует поощрять. Третья причина заключается в том, что нормы ВТО, в том числе связанные с низкими тарифами, «дисциплинируют» государства, а потому представляют собой внешний источник поощрения конкуренции и развития рыночных механизмов. В России после вступления в ВТО средняя ставка тарифов снизится с 14% до 8%. Но россияне, настроенно относящиеся к ПИИ, как правило, также выступают за защиту отечественных производителей (например, в автомобильной промышленности и сельском хозяйстве) от иностранной конкуренции. Четвертая причина, которая в России, похоже, считается менее актуальной, чем в других странах, связана с соображениями престижа: все ведущие экономики мира входят в ВТО и участвуют в выработке правил международной торговли.

Именно по всем этим причинам Китай в 2001 г. присоединился к ВТО. Для окружения Медведева и сторонников экономического либерализма в российском правительстве основное значение при вступлении в ВТО имели вторая и третья причины. Присоединение к организации стало одним из немногих вопросов, спровоцировавших открытый конфликт между Медведевым и Путиным. Последний относился к членству в ВТО неоднозначно. Принятое премьером в начале 2011 г. решение повысить тарифы на импортные автозапчасти затруднило переговорный процесс, но в конечном счете Путин не стал препятствовать его завершению.

У других членов организации перспектива присоединения России вызывала беспокойство: они опасались, что националистиче-

ски настроенное правительство страны после этого может занять обструкционистскую позицию и нарушать правила ВТО. Поэтому некоторые страны, ведя переговоры с Россией, пытались заранее связать ее конкретными обязательствами по спорным вопросам. Отчасти именно это обусловило затяжку переговорного процесса.

Одна из причин, по которым Россия менее активно, чем Китай, участвует в глобальном управлении в сфере экономики, заключается в том, что у нее просто меньше экономических интересов глобального масштаба. «Традиционно мы уделяем большее внимание проблемам безопасности, чем проблемам экономики, — отмечает Константин Косачев, до недавних пор возглавлявший Комитет Госдумы по международным делам. — Большинство стран движет потребность в сырье и рынках сбыта. Однако к России это не относится, поскольку мы самодостаточны в плане сырья, а большей части наших производителей зарубежные рынки не нужны. Наша экономика не нуждается в многосторонних структурах. Поэтому наша внешняя политика не определяется экономическими силами. Мы сосредоточиваемся на вопросах безопасности, и в этой сфере можем выступить как великая держава»⁹.

⁹ Интервью автора с Константином Косачевым, июль 2011 г.

Вторая причина состоит в том, что китайское руководство хорошо понимает, чего оно хочет в экономической сфере: оно желает, чтобы у страны была диверсифицированная экономика, а предприятия производили продукцию с высокой добавленной стоимостью и вкладывали капиталы за рубежом. В руководстве России по вопросу о характере народного хозяйства единства нет; кроме того, ему приходится иметь дело с мощными групповыми интересами, выступающими против модернизации.

Климатические изменения

На долю России приходится 7% общемирового объема выбросов парниковых газов — по этому показателю ее превосходят лишь Китай, США и Индия. По официальным данным Росгидромета

средняя температура в стране повышается значительно быстрее, чем в других регионах планеты. Тем не менее Россия занимает достаточно пассивную позицию по отношению к международным переговорам по проблеме климата.

Кроме того, среди десяти крупнейших экономических держав Россия занимает последнее место в плане энергоэффективности. На единицу ВВП она потребляет вдвое больше энергии, чем Соединенные Штаты, хотя и их нельзя назвать образцом экономии в этой сфере. Это транжирство отчасти связано с природными богатствами страны: Россия занимает первое место в мире по запасам газа, второе по запасам угля и восьмое по запасам нефти.

В 2003 г. тогдашний президент Путин выразил мнение многих своих соотечественников, заявив: «Мы страна северная, и потепление на два-три градуса будет благом: меньше денег на шубы тратить придется, и урожай зерновых повысится». Хотя по поводу воздействия глобального потепления на урожайность в России единства мнений среди специалистов нет, оно, несомненно, принесет стране реальные выгоды — в частности, облегчит судоходство в арктических водах. Однако этот феномен чреват для России и серьезными издержками. Таяние вечной мерзлоты в Сибири представляет опасность для фундаментов зданий, дорог и трубопроводов. Эта проблема уже оборачивается значительным ущербом, в том числе для объектов нефтегазовой отрасли. Тем не менее по данным социологических опросов лишь 40% населения страны считает изменение климата серьезной проблемой. Даже такие трагические события, как лесные пожары в Подмосковье в августе 2010 г., судя по всему, не слишком усилили беспокойство россиян в связи с глобальным потеплением.

В 2005 г. Путин согласился ратифицировать Киотский протокол, что позволило ему вступить в силу (это могло случиться только после того, как протокол ратифицируют 55 государств, на долю которых приходится 55% общемирового объема выбросов, и по второму параметру Россия сыграла решающую роль). Это соглашение

не требовало от России каких-либо действий: она просто взяла на себя обязательство не превышать объем выбросов по состоянию на 1990 г. Из-за сильнейшего спада в тяжелой промышленности в 1990-х годах даже в 2010 г. объем выбросов России был на 40% ниже, чем в 1990 г. Москва ратифицировала протокол в рамках сделки с ЕС, согласившимся пойти на уступки в ходе переговоров о вступлении России в ВТО. Кроме того, российское руководство получило возможность выручить миллиарды долларов за неиспользованную благодаря сокращению выбросов часть своей «углеродной квоты».

На встречах участников Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Форума крупнейших экономик (площадки для обсуждения крупными державами способов сокращения выбросов двуокиси углерода с помощью новых технологий) российские представители выступают редко и не озвучивают никаких инициатив. Однако накануне Копенгагенской конференции по изменению климата в ноябре 2009 г. Россия предприняла некоторые небольшие шаги, получившие позитивную оценку на Западе. Медведев обнародовал «Климатическую доктрину Российской Федерации» — документ, в котором признавались негативные последствия климатических изменений, говорилось о необходимости учитывать воздействие акций в других сферах на климат и излагались меры по адаптации к этому феномену и смягчению его эффектов. Доктрина показала, что в российском руководстве есть люди, серьезно относящиеся к проблеме изменения климата. Однако она не была подкреплена конкретной программой действий, где разъяснялось бы, каким образом будут решаться задачи, поставленные в этом документе.

В Копенгагене Россия оказалась в неловкой ситуации. Китай тесно сотрудничал со странами БАСИК (неформальной группой, включающей помимо КНР Бразилию, ЮАР и Индию), а не с Россией. Москва, однако, согласилась внести средства в Зеленый климатический фонд, предназначенный для финансирования адап-

тационных мер в беднейших странах. Затем, в феврале 2010 г., Россия взяла на себя обязательство к 2020 г. сократить выбросы на 15—25% от уровня 1990 г. при условии, что в соответствующих оценках будет учитываться потенциал ее лесов, поглощающих углекислоту. Однако на практике это не требует от страны каких-либо мер по сокращению выбросов или повышению энергоэффективности. Вместе с тем Медведев пообещал, что к тому же 2020 г. энергоемкость российской экономики (количество потребляемой энергии на единицу ВВП) снизится на 40%, что косвенно подразумевает более радикальное сокращение выбросов по сравнению с этими международными обязательствами. Кроме того,

¹⁰ *Charap Sam*. Russia's lacklustre record on climate change / Centre for American Progress. — [S.l.], May 2010. Данный раздел основан на анализе Сэма Чарэпа.

в феврале 2010 г. Медведев произнес речь, которую один американский специалист по России охарактеризовал следующим образом: «Медведев заявил, что изменение климата — это реальная проблема, в перспективе угрожающая России, что Россия обязана участвовать в ее решении как на

национальном уровне, так и в рамках международных форумов, что подобные действия могут приносить экономическую выгоду, и для продвижения вперед необходимо менять устаревшие подходы в государственной политике — акцент на регулировании экономики и пристрастие к “бумажным тиграм”: рамочным документам, утрачивающим актуальность уже вскоре после подготовки. Речь буквально поражает, потому что это первый случай, когда российский лидер высказал подобную аргументацию в последовательной форме, и потому что она полностью отличается от нынешнего реального подхода российской стороны к проблеме климатических изменений, который можно охарактеризовать как невыразительный»¹⁰.

В конце 2010 г. Россия пообещала за ближайшие десять лет израсходовать на повышение энергоэффективности 200 млрд евро. А в мае 2011 г. Госдума приняла закон, предусматривающий осво-

бождение от налогов средств, вложенных в приобретение энергоэффективного оборудования.

В то же время на международных переговорах Москва во многом действует в одиночку: при подготовке Климатической конференции в Дурбане в декабре 2011 г. страны БАСИК выступали за пролонгацию Киотского протокола (срок его действия истекает в конце 2012 г.); этот документ им нравится, поскольку не требует от них сокращения выбросов. Россия наряду с Канадой и Японией возражала против продления действия этого протокола на том основании, что он не связывает какими-либо обязательствами Соединенные Штаты и развивающиеся страны. Участники Дурбанской встречи поддержали пролонгацию, и тогда Канада вышла из этого соглашения, заслужив одобрительную оценку со стороны России. Сама Москва решила остаться в рамках Киотского протокола, вероятно, потому, что продажа квот на выбросы другим странам приносит ей доход.

Россия и глобальное управление в сфере безопасности

Контроль над вооружениями и нераспространение

В том, что Россия проявляет больше энтузиазма в отношении форумов, связанных с международной безопасностью, нет ничего удивительного: будучи одной из двух самых мощных ядерных держав, она может рассчитывать на ведущую роль в этих структурах. Россия весьма серьезно относится к режиму нераспространения ядерного оружия и сотрудничает с американцами в вопросах изъятия из обращения неподконтрольных ядерных материалов. В 2006 г. Путин и Джордж У. Буш выступили с «Глобальной инициативой по борьбе с ядерным терроризмом»; на сегодняшний день в ней участвуют 82 страны. Эта инициатива через механизм конференций и обмена передовым опытом призвана решать такие проблемы, как незакон-

ный оборот ядерных материалов и опасность их попадания в руки террористов.

В апреле 2011 г. после аварии на «Фукусиме» Медведев предложил, чтобы «большая восьмерка» возглавила процесс выработки новых международных норм безопасности для гражданских АЭС. Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), следящее за тем, чтобы ядерные материалы и технологии не использовались в военных целях, уже предлагает входящим в него странам принять рекомендательные стандарты безопасности в этой области. Реализация российской инициативы должна придать им обязывающий характер.

Впрочем, в отношении режима нераспространения Россия всегда ведет себя образцово. В прошлом некоторые российские компании оказывали помощь странам, стремящимся создать собственный ядерный потенциал, в частности Ирану, а ученые из этих стран обучались в ее институтах. Россия также не спешила с поддержкой акций международного сообщества по противодействию северокорейской и иранской ядерным программам. Однако в последние два года Москва занимает в отношении иранской программы более жесткую позицию, чем Пекин, — отчасти это связано с «перегрузкой» российско-американских отношений, а отчасти с подлинной обеспокоенностью перспективой появления у Тегерана атомной бомбы. Впрочем, Россия по-прежнему не проявляет желания присоединиться к постоянно ужесточаемым санкциям Совета Безопасности ООН против Ирана, но это связано не с «либеральным» подходом к вопросам нераспространения, а с сомнением в эффективности таких санкций и убежденностью, что они лишь усилят позиции экстремистов в Тегеране.

Россия участвует в договорах по химическому и биологическому оружию. Она присоединилась к «Инициативе по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения» — возглавляемой США структуре, призванной пресекать торговлю оружием массового уничтожения. Москва также, в отличие от Пе-

кина и Вашингтона, ратифицировала Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и в отличие от Китая участвует в Режиме контроля за ракетными технологиями. Она соблюдает Договор по открытому небу, позволяющий странам НАТО и государствам бывшего СССР производить воздушную разведку над территорией друг друга.

Москва осознает, что в военном отношении Россия гораздо слабее США, и потому традиционно выступала за соглашения по контролю над вооружениями с Америкой. Последним из таких соглашений на данный момент является новый Договор по СНВ, вступивший в действие с февраля 2011 г.: он ограничивает стратегические ядерные силы двух стран. Однако поддержку Россией контроля над вооружениями нельзя назвать безоговорочной. В частности, в июне 2007 г. Путин приостановил участие страны в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе на том основании, что страны НАТО не ратифицировали подписанное после окончания «холодной войны» соглашение об адаптации этого договора. Однако ратификация не состоялась потому, что Москва не выполнила обязательства о выводе войск из Грузии и Молдавии. В 2011 г. Медведев также пригрозил выйти из нового Договора по СНВ, если США не внесут поправок в нынешние планы в области ПРО.

Критики России утверждают, что ее приверженность контролю над вооружениями — не более чем дань традиции времен «холодной войны», и военный истеблишмент страны не желает идти на дальнейшие сокращения вооружений. Россия действительно не проявляет энтузиазма в отношении переговоров по тактическому ядерному оружию в Европе — вероятно, потому, что от сокращения этих вооружений она мало что выиграет. США держат в Европе примерно 200 ядерных боезарядов, а у России их, как считается, как минимум в десять раз больше; возможно, россияне считают, что когда-нибудь это оружие может понадобиться им против Китая.

Однако российские официальные лица утверждают, что Москва готова участвовать в новом раунде переговоров о сокращении

стратегических ядерных арсеналов — но на определенных условиях. Для этого США должны согласиться на новый договор об обычных вооруженных силах в Европе и соглашение об ограничении вооружений в космосе (Китай и Россия считают его необходимым, но Вашингтон отвергает эту идею). Наконец, и это самое главное, Соединенные Штаты должны пойти на ограничение своих противоракетных систем и крылатых ракет подводного базирования с обычными боеголовками.

Среди проблем безопасности, вызывающих все большую озабоченность у многих государств, — вопрос о «кибервойне». В этой сфере никаких международных норм не существует. Многие западные страны утверждает, что Россия представляет собой второй по величине источник кибератак (больше всего нарушений в этой области числится за Китаем). В частности, Россию обвиняли в срыве работы эстонских компьютерных сетей в апреле 2007 г. и грузинских в августе 2008 г.

У США и России существуют разногласия относительно способов противодействия угрозе кибератак. Москва выступает за международный договор по образцу соглашения о химических

вооружениях. Вашингтон утверждает, что в специальном соглашении необходимости нет, предлагая вместо этого совершенствовать международное сотрудничество правоохранительных органов. Если эти структуры совместными усилиями повысят

безопасность киберпространства от уголовных преступлений, заявляют американцы, усилится и его защищенность от использования в военных целях¹¹.

Предлагаемый Россией договор должен запрещать тайное внедрение вредоносных компьютерных кодов или электронных схем, которые в случае войны могли бы дистанционно активироваться. Кроме того, российская сторона добивается запрета на кибератаки против некомбатантов и дезинформационные операции в кибер-

¹¹ *Kramer A., Markoff J.* US and Russia differ on a treaty for cyberspace // *New York Times*. — 2009. — June 27.

пространстве (для нейтрализации угрозы анонимных атак). Если же говорить о ситуации в целом, то россияне призывают узаконить на международном уровне государственный надзор за Интернетом.

Американские официальные круги возражают против любого контроля над Интернетом, позволяющего государствам вводить в нем цензуру. Они также считают, что предлагаемый договор будет неэффективным, поскольку установить, исходит ли кибератака от государства, хакера, лояльного государству, или преступника, действующего по собственной инициативе, практически невозможно.

В качестве образца чиновники из Госдепартамента предлагают взять Конвенцию Совета Европы по киберпреступности, вступившую в силу в 2004 г.; к концу 2010 г. под ней поставили свои подписи 46 государств включая и страны, не входящие в Совет Европы, например, США и ЮАР, однако России и Китая среди участников нет. Россия заявляет, что эта Будапештская конвенция позволяет полиции расследовать предполагаемые онлайн-преступления в любой стране-участнице, не ставя предварительно в известность ее власти. Однако, несмотря на эти разногласия, Вашингтон поддержал инициативу России о создании при ООН рабочей группы для разработки ограничений на «кибервооружения». Группа должна начать работу в 2012 г.¹²

¹² Rules of engagement for cyberwars see slow progress // Financial Times. — 2010. — Dec. 29.

Кое-кто из россиян, занимающихся проблемами глобального управления в сфере безопасности, утверждает, что даже к этим его аспектам интерес России ограничен. «Вопросы глобального масштаба вроде изменения климата, миграции и организованной преступности в глазах российских элит не имеют почти никакого значения, хотя на практике некоторые из этих проблем затрагивают страну, — поясняет Дмитрий Сулов из московского Совета по внешней и оборонной политике. — Многие считают, что за участие в решении этих проблем Запад должен нам платить. Россия даже не слишком серьезно относится к нераспространению. Российская

¹³ Интервью автора с Дмитрием Сусловым, сентябрь 2010 г.

элита убеждена, что наш ядерный потенциал уберезет нас от опасностей, связанных с распространением ядерного оружия»¹³.

Россия и ООН

Российская сторона с энтузиазмом относится к любому международному законодательству, защищающему государственный суверенитет от внешнего вмешательства, например, к Уставу ООН. Одна из причин этого связана с беспокойством относительно возможности американского вмешательства в регионах, важных для России, другая состоит в том, что по крайней мере некоторые россияне осознают относительную слабость своей страны. Россия использует привилегированное положение в ООН для защиты собственных интересов, хотя и не отличается особой активностью в создании коалиций для осуществления конкретных целей.

В 2007 г. российские дипломаты не жалели усилий, чтобы Совет Безопасности ООН не поддержал план Марти Ахтисаари, в котором закладывалась основа для официального отделения Косово от Сербии. Россияне стремились поддержать традиционные связи с Белградом и не желали, чтобы натовские бомбардировки Сербии в 1999 г. привели к перекройке границ. Однако в 2008 г. Россия подорвала собственную аргументацию по Косово, признав после военной интервенции в Грузии независимость Абхазии и Южной Осетии (к немалому раздражению Китая и стран бывшего СССР, которые не признали эти территории суверенными государствами). Затем, в 2009 г., Москва использовала свое положение в Совете Безопасности, чтобы заблокировать возобновление мандата для наблюдателей ООН в Абхазии, и им пришлось покинуть эту территорию.

О том, что порой Россия еще сильнее, чем Китай, стремится отстоять принцип невмешательства во внутренние дела суверенных государств, свидетельствует пример Кот-д'Ивуара. В декабре 2010 г. действующий глава этого государства Лоран Гбагбо проиграл пре-

зидентские выборы, но отказался покинуть свой пост. У российских нефтяных компаний есть интересы в Кот-д'Ивуаре, и в течение первых трех месяцев 2011 г. в Совете Безопасности Россия вместе с ЮАР, временно входившей в его состав, блокировали любую критику в адрес Гбагбо. В то же время Китай, придерживаясь линии Африканского союза, был готов осудить действия Гбагбо. Затем, в апреле, когда люди Гбагбо начали обстреливать ооновских миротворцев, Россия и ЮАР изменили позицию. Все 15 членов Совета Безопасности поддержали резолюцию 1375, позволившую вертолетам ООН уничтожить тяжелые вооружения лояльных Гбагбо войск, что привело к его свержению.

Многие россияне убеждены, что склонность Запада к вмешательству в дела других государств зачастую подрывает авторитет Совета Безопасности и что именно их страна — подлинный поборник международного права. При этом они указывают не только на авианалеты в ходе Косовского кризиса или вторжение в Ирак в 2003 г., осуществлявшиеся без санкции Совета Безопасности, но и на некоторые из его недавних резолюций. Так, Россия и Китай поддержали последнюю резолюцию о санкциях против Ирана, принятую в июне 2010 г. Однако, как только она была одобрена, США ввели собственные, куда более жесткие санкции. Вашингтон намеренно не разглашал своих планов на этот счет, чтобы россияне не заблокировали упомянутую резолюцию. Но эти жесткие санкции, направленные против компаний, имеющих деловые связи с Ираном, затронули и интересы российского бизнеса. По оценке одного высокопоставленного американского чиновника они могут стоить России до 15 млрд долл. в виде упущенной выгоды.

Еще большее раздражение у российской стороны вызвала резолюция 1973 по Ливии. Медведев изо всех сил добивался, чтобы Россия воздержалась при голосовании по этой резолюции; большинство других высших руководителей страны хотели, чтобы она использовала право вето. Но затем западные державы расширили полномочия по защите гражданского населения, предоставленные

этой резолюцией, до крайнего предела, а то и вышли за ее рамки. Даже Медведев вслед за другими российскими деятелями заявил, что резолюция 1973 была использована для поддержки одной из противоборствующих сторон в гражданской войне. Возмутил Москву и тот факт, что западные страны даже не проконсультировались с ней перед началом операции в Ливии.

Бомбежки Ливии лишь укрепили негативное отношение России к любой критике в адрес Сирии в Совете Безопасности. В ноябре 2011 г., когда Лига арабских государств приостановила членство Дамаска в своих рядах и пригрозила ему санкциями, Китай занял более критическую позицию в отношении режима Асада. Россия, однако, своей линии не изменила и даже направила авианосец для захода в Тартус, свою военно-морскую базу в Сирии, чтобы продемонстрировать поддержку Асада.

В других ооновских структурах Россия зачастую взаимодействует с развивающимися странами и другими новыми державами с целью срыва усилий Запада в правозащитной сфере. Так, в 2007 г. Москва (и Пекин) вместе с мусульманскими странами, представленными в Совете по правам человека, пытались не допустить включения в отчеты этого органа данных по некоторым государствам. В принципе это не удалось, но блокировать регулярную отчетность по ситуации с правами человека в Белоруссии и на Кубе они сумели. В 2009 г., на заключительном этапе гражданской войны в Шри-Ланке, Россия, Индия и Китай торпедировали принятие заявления Совета Безопасности с призывом к правительству Шри-Ланки разрешить доставку гуманитарной помощи в районы, населенные тамилами. После этого Россия пробила в Совете по правам человека решение поздравить правительство Махинды Раджапаксы с военной победой.

Россия и ее союзники пользуются немалым влиянием и на Генеральной Ассамблее ООН. Анализ итогов голосования в этом органе показывает, что доля решений по правозащитным вопросам в формулировках, которые поддерживала Россия, оставалась неиз-

менной (на уровне 60%) с сессии 1997/98 г. до сессии 2010/11 г.; для ЕС аналогичный показатель (речь идет о голосованиях, в ходе которых страны-участницы Союза выступали с единых позиций) за тот же период снизился с 70% до примерно 45%, а для Китая вырос с 40% до 60%¹⁴. Один из случаев, когда ЕС потерпел поражение, произошел в 2009 г. после того, как иранское правительство начало подавлять акции протеста против подтасовки результатов президентских выборов. Тогда разработанный западными странами проект решения с критикой в адрес Тегерана поддержали лишь 56 из 192 стран, участвовавших в сессии Генеральной Ассамблеи.

В отличие от Китая Россия избегает участия в миротворческих операциях ООН. Возможно, это вызвано тем, что главные задачи ее вооруженных сил связаны с ближним зарубежьем. Более того, российская армия плохо оснащена, страдает от недофинансирования и не подготовлена к переброске контингентов на большие расстояния (в последние два года, правда, в стране развернулась серьезная военная реформа, и оборонные ассигнования резко увеличились). Народно-освободительная армия Китая (НОАК) тоже в основном нацелена на действия в соседних регионах, но руководство КНР осознает, что держава, чьи интересы все больше приобретают мировой масштаб, должна демонстрировать готовность внести свой вклад в обеспечение безопасности на международной арене.

В 1996 г. Россия направляла миротворцев в Боснию, а в 1999 г. в Косово, там они находились наряду с натовскими контингентами. Однако в последние годы российские миротворцы занимались исключительно обеспечением интересов страны в некоторых соседних регионах, например, в Южной Осетии (до российского вторжения в Грузию) и Приднестровье. Помощь России ООН заключается в предоставлении вертолетов для миссий в Судане и Афганистане.

¹⁴ См.: *Gowan R., Brantner F.* A global force for human rights? An audit of European power at the UN / ECFR. — [S. l.], 2008; *Iidem.* The EU and human rights at the UN / ECFR. — [S. l.], Sept. 2011.

Россия и региональное управление

Россия проявляет все больший интерес к региональным организациям, в которых благодаря своим размерам неизбежно играет ведущую роль. Наибольшее значение среди них имеют Таможенный союз с Беларуссией и Казахстаном, Организация Договора о коллективной безопасности и Шанхайская организация сотрудничества. Кое-кто в российском руководстве считает, что через региональные организации, которые страна возглавляет, она способна увеличить свой вес и на мировой арене. Кроме того, эти органы помогают России сохранять влияние в соседних странах.

Во введении к данному докладу высказано предположение, что в условиях формирующегося многополярного миропорядка международным институтам будет непросто ограничивать свободу действий мощных держав. Мало кто рассчитывает на возникновение новых сильных глобальных наднациональных организаций. По мнению многих россиян, в рамках многополярного мира более прочными, реальными и актуальными могут стать региональные структуры. «Региональные институты будут играть все бóльшую роль, например, защищая нас от кризисов, — отметил один российский министр на заседании клуба «Валдай» в 2010 г. — Но это не означает, что нас стали меньше интересовать глобальные многосторонние институты».

У России меньше интересов глобального масштаба, чем у бывшего СССР. Например, она перестала быть одним из ведущих игроков в Африке, Латинской Америке и на Ближнем Востоке. «Линия фронта российских интересов короче, чем у СССР, и ее дальние участки россиян мало волнуют, — отмечает Дмитрий Тренин. — Цель региональных структур — защищать интересы России в регионах, которые нам небезразличны»¹⁵.

Заявив в сентябре 2008 г., что особым вниманием в российской внешней политике должны пользоваться регионы, где страна име-

¹⁵ Интервью автора с Дмитрием Трениным, ноябрь 2010 г.

ет «привилегированные интересы», президент Медведев выразил мнение большинства соотечественников. Он говорил о защите жизни и достоинства российских граждан в соседних странах. Но сегодня большинство россиян не стремится сохранить пространство Содружества Независимых Государств, которое пришло на смену СССР, в качестве исключительной вотчины Москвы. Они больше не хотят платить за лояльность соседей щедрыми финансовыми вливаниями, как это было с советскими республиками. Они принимают как данность тот факт, что наряду с Россией определенным влиянием в некоторых странах Центральной Азии и Южного Кавказа пользуются США и Китай. Пожалуй, единственными странами СНГ, где Россия по-прежнему стремится к преобладающему положению, остается «восточноевропейская тройка» — Белоруссия, Молдавия и Украина.

Региональные структуры, которые Россия ценит выше всего, нельзя назвать многосторонними в том смысле, что их члены должны выполнять решения, принятые их центральными органами. Они представляют собой «мини-концерты» держав, в которых крупные государства имеют больший вес, чем малые ¹⁶.

¹⁶ Кроме того, Россия входит в межгосударственные органы по сотрудничеству в Арктике, на Балтийском, Черном и Каспийском морях. Ни одна из этих структур не находится под контролем Москвы.

Таможенный союз

Основанное в 2000 г. Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) объединяет Россию и еще пять стран бывшего СССР — Белоруссию, Казахстан, Киргизию, Таджикистан и Узбекистан. Между шестью государствами действует безвизовый режим; они также намерены создать «единое экономическое пространство».

Таможенный союз, открывающий 35 млн белорусов и казахов доступ на российский рынок, является сокращенным изданием ЕврАзЭС. Официально он начал действовать в июле 2010 г. и предусматривает единые экспортно-импортные тарифы, гармонизацию

таможенных кодексов, общие доходы от деятельности таможен, а также отмену таможенного контроля и пошлин на территории всех стран-участниц.

Второй этап развития Таможенного союза, предусматривающий создание единого экономического пространства, в том числе свободного передвижения капиталов, рабочей силы и услуг, должен начаться в 2012 г. Руководство его деятельностью будет осуществлять комиссия со штаб-квартирой в Москве, созданная отчасти по образцу Еврокомиссии. Российские официальные лица утверждают, что в основе единого экономического пространства будут лежать технические стандарты ЕС, что позволит Таможенному союзу и Евросоюзу заключить соглашение о свободе торговли, создав тем самым общую экономическую зону на всем пространстве от Атлантики до Тихого океана. Брюссель давно уже обещал России: как только она вступит в ВТО, можно будет начать работу над соглашением о свободной торговле. Однако, по мнению чиновников ЕС, объединить европейский общий рынок и возглавляемое Россией экономическое пространство будет непросто.

По словам Путина, последней фазой эволюции Таможенного союза станет создание Евразийского экономического союза, возможно, с единой валютой на базе рубля. Интерес к вступлению в Таможенный союз проявляют Киргизия и Таджикистан. Путин много раз говорил, что хотел бы видеть в его составе и Украину. Это, однако, было бы несовместимо с «глубоким и всеобъемлющим соглашением о свободной торговле», о котором эта страна договорилась с ЕС. Пока украинская элита сильнее стремится привязать страну к общему европейскому рынку, а не к Таможенному союзу. Однако российские лидеры грозят Киеву повышением тарифов и цен на энергоносители, если его соглашение о свободной торговле с ЕС вступит в силу.

Российские чиновники и политики гордятся тем, что Таможенный союз начал действовать, и утверждают, что он приносит реальную экономическую выгоду. Кроме того, они рассматривают

эту структуру как инструмент противодействия китайскому влиянию в Казахстане. Казахские официальные лица также позитивно отзываются о Таможенном союзе, приводя в качестве примера тот факт, что иностранные фирмы вкладывают капиталы в Казахстане, чтобы получить доступ на российский рынок. Минск, однако, не желает предоставлять российским компаниями возможность свободно инвестировать в белорусскую экономику.

В рамках самого ЕврАзЭС особой активности не наблюдается. Однако когда разразился финансовый кризис, эта организация по инициативе России создала специальный фонд для помощи странам-участницам, оказавшимся в тяжелом положении. В июне 2011 г. министры финансов стран ЕврАзЭС договорились предоставить Белоруссии, испытывавшей нехватку иностранной валюты, кредит в 3 млрд долл. Россия настояла на том, чтобы кредит выделялся на определенных условиях: Минск должен пойти на приватизацию госпредприятий, что даст российским фирмам возможность их приобретать. Поскольку Белоруссия не выполнила этих условий, к осени она получила лишь небольшую часть займа. Однако в ноябре Минск заявил, что продаст «Газпрому» 100% акций оператора белорусской трубопроводной сети компании «Белтрансгаз».

Организация Договора о коллективной безопасности

ОДКБ может приносить России большую пользу. Когда на руинах Советского Союза возникло СНГ, она стала его органом в сфере безопасности. Под эгидой СНГ сейчас не происходит буквально ничего, но у ОДКБ есть секретариат (он находится в Москве) и генеральный секретарь, в ее рамках проходят регулярные встречи на уровне министров и других высокопоставленных чиновников, созданы Коллективные силы оперативного реагирования (КСОР), еще ни разу не применявшиеся в бою, и совместная система ПВО. Государства ОДКБ, объединив усилия, провели ряд эффективных операций по борьбе с наркотрафиком. Пока, однако, эта организа-

ция остается по сути рамочной структурой, чьи участники сотрудничают друг с другом на добровольной основе.

КСОР представляют собой не многонациональные силы, а совокупность контингентов, выделенных для ОДКБ рядом стран-участниц; впрочем, эти части проводят совместные учения. При этом Узбекистан решил остаться за рамками военных аспектов деятельности ОДКБ, а Белоруссия заявляет, что ее солдаты не будут участвовать в боевых действиях за пределами страны. Задача КСОР — защищать страны ОДКБ от внешней агрессии: они не должны применяться для разрешения внутренних конфликтов. Более того, после войны между Россией и Грузией центральноазиатские страны-участницы с особой настороженностью относятся к возможному вмешательству российских военных во внутренние дела государств ОДКБ.

В результате, когда в 2010 г. в Киргизии воцарился хаос и ее новое (пророссийское) правительство попросило ввести в страну КСОР для наведения порядка, Казахстан и Узбекистан выступили против вовлечения организации в эти события. Россия, возможно, была готова вмешаться под «крышей» КСОР, но не хотела делать это в одиночку. Приведенный пример свидетельствует о том, что ОДКБ все еще ищет свою миссию.

Некоторые ведущие российские специалисты по стратегическим вопросам, например, Дмитрий Тренин и главный редактор журнала «Россия в глобальной политике» Федор Лукьянов, приветствовали бы более активную роль ОДКБ. С учетом нестабильности во многих странах Центральной Азии и опасностью экспорта исламского экстремизма из Афганистана военно-политическая организация, поддерживающая мир в регионе, просто необходима. С точки зрения России подобный формат ОДКБ позволил бы ей осуществлять «проекцию силы», не создавая при этом ощущения угрозы, и способствовал бы обузданию китайского влияния в Центральной Азии; по мнению же самих центральноазиатских государств, она могла бы служить противовесом усиливающемуся экономическому преобладанию Китая в регионе.

Если в Афганистане придут к власти талибы, члены ОДКБ, возможно, захотят превратить ее в серьезный инструмент борьбы с исламским радикализмом. Пока что, однако, политическая воля для усиления этой организации отсутствует. Руководству России ОДКБ нравится как символ ее ведущей роли в вопросах безопасности в Центральной Азии. Но оно, похоже, не готово предпринять серьезные усилия для укрепления ОДКБ, предпочитая строить отношения с другими постсоветскими государствами на двусторонней основе.

Шанхайская организация сотрудничества и другие инициативы в Азии

Главенствующую роль в ШОС играют Россия и Китай. Встречи в ее рамках проводятся с 1996 г., но сначала организация называлась «шанхайской пятеркой», а в нынешнем виде существует с 2001 г., когда к Китаю, Казахстану, Киргизии, России и Узбекистану присоединился Таджикистан. Статус наблюдателей в ШОС имеют Индия, Иран, Монголия и Пакистан. Главная цель организации — сводить к минимуму возможность конфликта между Китаем и Россией в Центральной Азии.

Китай с самого начала выступал за развитие экономической составляющей ШОС. Россия, однако, не проявляет в этом отношении энтузиазма, поскольку Китай превосходит ее по экономическому потенциалу. Москва, в свою очередь, в большей степени, чем Пекин, стремится усилить роль ШОС в вопросах безопасности. Китайская сторона относится к этой идее настороженно из-за военного превосходства России (хотя сегодня это превосходство, возможно, уже следует поставить под сомнение). В последние несколько лет, по мере роста китайского влияния в Центральной Азии, Москва стала проявлять к ШОС меньше интереса, чем Пекин.

Организация имеет секретариат, находящийся в Пекине, пост ее председателя страны-участницы занимают по очереди, на ротационной основе, а их лидеры проводят ежегодные встречи на высшем

¹⁷ *Antonenko O.* The EU should not ignore the Shanghai Cooperation Organisation. — [S. l.], May 2007. — (CER Policy Brief).

уровне. В 2005 г. на саммите ШОС было принято заявление с призывом к выводу из Центральной Азии войск западных стран, участвующих в афганской войне, что вызвало недовольство в Вашингтоне. При ШОС

существует и антитеррористическая структура со штаб-квартирой в Узбекистане, но она больше занимается обменом информацией, чем проведением операций по борьбе с террором ¹⁷.

Несколько раз под эгидой ШОС проводились совместные военные учения стран-участниц, но они представляли собой скорее символические мероприятия, чем серьезную подготовку к совместным операциям. В экономическом плане ШОС является площадкой для заключения двусторонних соглашений, во многих случаях касающихся инвестиций или помощи России и Китая небогатым соседям. Никаких попыток создания общего рынка или таможенного союза в ее рамках не предпринималось. Интеграционный потенциал организации ослабляется плохими отношениями между некоторыми ее членами, например, Казахстаном и Узбекистаном (то же относится и к ОДКБ).

Руководство России осознает, что центр силы и влияния в мире смещается в сторону Азиатско-Тихоокеанского региона. Оно стремится модернизировать российскую экономику за счет ее привязки к народному хозяйству новых азиатских держав. Пока речь здесь идет скорее о словах, а не делах, но в последнее время Москва старается присоединиться к целому ряду азиатских дипломатических форумов. Так, Россия теперь участвует в деятельности саммита Восточноазиатского сообщества, Регионального форума АСЕАН (где обсуждаются проблемы безопасности) и организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (на ее саммитах встречаются лидеры государств Тихоокеанского региона). Азиатские страны участие России в их встречах вполне устраивает. Они не опасаются России и не особенно воспринимают ее всерьез как экономическую державу.

Европейская региональная интеграция

Несмотря на участие России в деятельности всех перечисленных организаций в Азии, региональные структуры, которым руководство страны придает наибольшее значение, — это ЕС и НАТО. Вступление в их ряды для России исключено. В результате расширения Евросоюза на восток Москва начала относиться к нему несколько подозрительно. То же можно сказать и о программе «Восточное партнерство», призванной укрепить связи ЕС с Азербайджаном, Арменией, Беларуссией, Грузией, Молдавией и Украиной. НАТО по-прежнему воспринимается в России как враждебный блок, поскольку господствующие позиции в нем занимают США, стремящиеся, по мнению многих россиян, ослабить их страну, и поскольку некоторые американцы (и страны Восточной Европы) по-прежнему выступают за присоединение к Альянсу Украины и Грузии. Неприязнь россиян к этим западным «клубам» побуждает кое-кого из них рассматривать ОДКБ, ШОС и Таможенный союз — а также предполагаемый Евразийский союз — как необходимые противовесы этим структурам.

Единственная структура в сфере безопасности, объединяющая в своем составе страны НАТО и ЕС с Россией и ее соседями — это Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Однако Москву раздражает этот форум с 56 странами-участницами. Оценки соответствующим подразделением ОБСЕ выборов в таких странах, как Белоруссия и Украина, не устраивают Россию. Еще большее возмущение вызвала критика со стороны этой организации парламентских выборов в самой Российской Федерации в декабре 2011 г. По мнению российской стороны, ОБСЕ находится под чрезмерным влиянием Запада и к тому же не в состоянии сделать ничего полезного для укрепления европейской безопасности. На саммите глав государств и правительств ОБСЕ в Алма-Ате в ноябре 2010 г. — первом за десять лет — ни о чем существенном договориться не удалось, и президент Медведев покинул его сразу после того, как выступил там с речью.

Незадолго до российско-грузинской войны руководство России пришло к выводу, что Европе нужна новая организация в сфере безопасности, включающая их страну. Оно полагало, что имеет веские аргументы, чтобы убедить западных лидеров в необходимости новой структуры: если в рамках существующей архитектуры безопасности Россия почувствует себя некомфортно, она может повести себя непредсказуемо, а новая система усилит ее готовность участвовать в разрешении замороженных конфликтов и иных кризисов.

В июне 2008 г. президент Медведев предложил создать «новую архитектуру европейской безопасности»; в течение следующих полутора лет он развил эту концепцию в ряде выступлений¹⁸. Мед-

¹⁸ *Bobo Lo. Medvedev and the new European security architecture. — [S. l.], July 2009. — (CER policy brief).*

ведев призвал страны Европы и Северной Америки, а также европейские организации в сфере безопасности подписать соответствующий новый договор. Он подчеркивал: необходимо, чтобы все европейские страны имели одинаковый уровень безопасности,

т. е. ни один военный союз не должен предпринимать каких-либо действий, угрожающих безопасности любого государства. Некоторые из выдвинутых им идей — например, о предоставлении России права на надзор за происходящим в ее ближнем зарубежье — многие члены НАТО сочли неприемлемыми. Не нашло поддержки и предложение заключить новый международный договор о безопасности в Европе. ОБСЕ занялась рассмотрением этой идеи в рамках так называемого процесса Корфу, но в настоящее время инициатива относительно новой архитектуры европейской безопасности полностью утратила импульс.

Среди соображений, определяющих некоторые подходы российской стороны к вопросам региональной интеграции, присутствует и опасение, что страна может превратиться в экономический придаток Китая. В 2010 г. клуб «Валдай» опубликовал доклад, где предлагалось создать новый «европейский альянс» с участием России и ЕС. В его основе должны лежать европейские технологии

и российские сырьевые ресурсы, а его цель — не допустить, чтобы миром правила «большая двойка» — США и Китай. В докладе предлагалось заключить новый договор и учредить совместные институты, связанные с экономической, энергетической, внешней и военной политикой¹⁹. В нем содержится немало ценных идей. Но пока в России существует политическая система, которую многие европейцы считают чуждой, большинство стран ЕС будет выступать за сохранение НАТО.

Стремление России «перестроить» европейские институты никуда не исчезнет. Но, пожалуй, наиболее эффективным способом преобразовать европейскую архитектуру безопасности будет для Москвы укрепление сотрудничества с НАТО и ЕС, а не создание новых институтов. В духе этой идеи Оксана Антоненко и Игорь Юргенс предлагают установить намного более тесные связи между Россией и НАТО²⁰. Возможно, предложения, изложенные в их докладе, способствовали созданию позитивной атмосферы на Лиссабонском саммите НАТО в ноябре 2010 г., где Медведев и лидеры стран Альянса договорились вдохнуть новую жизнь в Совет Россия-НАТО.

Одновременно Сергей Лавров занимается реализацией идеи, обсуждавшейся Медведевым и германским канцлером Ангелой Меркель, о создании комитета из представителей России и ЕС для рассмотрения способов урегулирования замороженных конфликтов и общих проблем в сфере безопасности. Меркель, однако, четко заявила: она поддержит учреждение такого органа только при условии, что Россия окажет содействие в разрешении Приднестровского конфликта. Поскольку он до сих пор не урегулирован, комитет по-прежнему существует лишь в качестве идеи.

¹⁹ *Karaganov S. et al. Towards an Alliance of Europe / Valdai Discussion Club. — [S. l.], Oct. 2010.*

²⁰ *Antonenko O., Yurgens I. Towards a NATO-Russia strategic concept: Ending Cold War legacies, facing new threats together / Inst. for Contemporary Development and the Intern. Inst. of Strategic Studies. — [S. l.], Nov. 2010.*

Москва с подозрением относится к любым формам региональной интеграции, способным дать западным компаниям конкретные права на деятельность на ее территории. В 2004 г. Россия вместе с еще 50 странами Европы и Азии подписала Договор к Энергетической хартии (Китай свою подпись не поставил, но имеет статус наблюдателя). Цель этого документа — стимулировать инвестиции в энергетический сектор за счет установления норм, создающих атмосферу предсказуемости в данной сфере. Договор призван защитить иностранных инвесторов от рисков некоммерческого характера, например, дискриминации, нарушений контрактов и экспроприации. Он также служит обеспечению бесперебойных транзитных поставок энергоносителей — хотя и не обязывает страны-участницы предоставлять третьим сторонам доступ к своим трубопроводным системам. Это обязательство, возможно, будет прописано в отдельном протоколе к договору по вопросам транзита. Однако в ходе длительных переговоров между Россией и государствами ЕС по этому протоколу сторонам не удалось преодолеть разногласия: Россия не желает предоставлять иностранцам такой доступ к своим трубопроводам.

Хотя Россия не ратифицировала договор, ее подпись под этим документом обязывает соблюдать многие из его положений на временной основе. Поэтому против российского правительства подавались судебные иски в связи с экспроприацией активов ЮКОСа — нефтяной компании, некогда принадлежавшей Михаилу Ходорковскому. Возможно, именно этими опасностями юридического порядка объясняется тот факт, что в июле 2009 г. Путин отозвал подпись России под Договором к Энергетической хартии.

Россия — не единственное государство, считающее, что договор страдает перекосами в пользу потребителей энергии в ущерб производителям: его не ратифицировала ни одна добывающая страна. Москва предлагает провести переговоры между странами-потребителями и производителями для выработки новой, «справедливой» энергетической хартии.

Россия входит в Совет Европы — орган парламентского типа, имеющий правозащитные задачи и связанный с Европейским судом по правам человека. Ее членство в этой структуре вызывает неоднозначное отношение. Некоторые правозащитники требуют исключить Россию из Совета Европы из-за ее небезупречной репутации в этой сфере. В то же время российским националистам не нравится, что их страна принимает юрисдикцию Суда по правам человека. Многие россияне, не добившиеся справедливости у себя на родине, обращаются в этот суд. По состоянию на декабрь 2010 г. у него на рассмотрении находилось более 40 тыс. заявлений от граждан России — 29% общего количества поступивших исков²¹. Решения суда носят для России обязывающий характер. Правительство страны пока не отказалось выполнять ни одно из них, хотя многие российские националисты возражают против этого. В то же время при сотрудничестве с судом и выполнении его решений российские власти зачастую проявляют крайнюю медлительность. В 2010 г. после долгих проволочек Москва подписала «протокол 14», дающий зеленый свет реформе суда, призванной ускорить его работу.

Участие России в деятельности Совета Европы и ОБСЕ — как бы она ни ворчала в адрес этих структур — показывает, что она несколько позитивнее относится к глобальному управлению, чем Китай. Помимо решений Европейского суда по правам человека и докладов наблюдателей ОБСЕ на выборах Москва мирится и с критическими отчетами миссий Парламентской ассамблеи Совета Европы и ОБСЕ на Северном Кавказе. Власти Китая никогда не соглашались с подобным международным мониторингом и вмешательством в его внутренние дела.

²¹ *Riley A.* Russia's courts of last resort // *Intern. Herald Tribune*. — 2011. — Aug. 5.

Почему России следует серьезнее относиться к глобальному управлению

Чтобы Россия и дальше оставалась мировой державой, ей необходимо реформировать экономику. Страна должна меньше зависеть от сырьевого экспорта, ей нужно развивать обрабатывающую промышленность и сектор услуг, обеспечить благоприятные условия для деятельности малого и среднего бизнеса, укрепить законность и ликвидировать сращивание деловой и политической элиты ²². Экономика страны, какой ее хотели бы видеть многие россияне, — динамичная, диверсифицированная — будет проч-

²² *Guriev S.* How to reform the Russian economy. — [S. l.], July 2010. — (CER policy brief).

нее связана с мировым хозяйством: она будет сильнее интегрирована в глобальные снабженческие цепочки и рынки капитала, в нее в больших объемах станут поступать ПИИ, сам российский бизнес станет активнее вкладывать средства в других странах. Подобная экономика усилит влияние России больше, чем ядерный арсенал. Китай, например, станет воспринимать Россию серьезнее, чем сейчас. При повышении эффективности народного хозяйства у страны будет больше интересов глобального масштаба, даже несмотря на сокращение ее политических «рубежей» после окончания «холодной войны».

Более позитивное отношение к глобальному управлению может помочь России осуществить эти цели и отстаивать свои интересы. Например, лучше ознакомившись с механизмами ВТО, она сможет эффективнее защищаться от антидемпинговых тарифов, которые другие страны могут ввести для сокращения экспорта продукции российской металлургии. Поскольку деятельность российских банков начнет приобретать глобальный характер, российские компании все активнее привлекают средства из-за рубежа, а руководство страны заявляет о намерении превратить Москву в один из международных финансовых центров, правительству России следует про-

являть больше интереса к дискуссиям о регулировании международной финансовой системы.

Россия должна добиваться присоединения к Международному энергетическому агентству, где представлены основные страны — потребители энергоресурсов, но не их производители. Пока его членами могут быть участники Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), но эта ситуация может измениться, да и в любом случае Россия стремится войти в состав ОЭСР. Если основные добывающие страны станут членами агентства, этот орган сможет принять меры по устранению резких скачков цен на энергоносители, создающих для России не меньше проблем, чем для крупных потребителей нефти ²³.

²³ *Butler N. Why global energy markets need governing // CER bulletin 64. — 2009. — Febr./ Mar.*

Если Россия начнет играть более важную роль на международных переговорах по климатическим вопросам, она получит возможность создать полезные дипломатические альянсы с многими развитыми и развивающимися странами, которые будут только приветствовать активизацию Москвы в этой сфере. Россия крайне заинтересована в повышении эффективности энергопотребления. Соответствующие международные соглашения могут облегчить российскому правительству задачу заставить частные фирмы и государственные структуры серьезнее относиться к экономии энергии.

В том, что касается глобального управления в сфере безопасности, Россия также может улучшить свой имидж за счет более инициативных действий. Ей стоило бы признать Международный уголовный суд и подписать Оттавскую конвенцию по применению мин. Она могла бы пойти на компромисс по новому договору об обычных вооруженных силах в Европе. Москве также следует заявить о готовности пойти на дальнейшие сокращения ядерных вооружений, в том числе и тактических.

Российская система внутриаполитического управления страдает изъянами. Это затрудняет стране задачу влиять на институты гло-

бального управления. Однако институты международного управления могут помочь ей в совершенствовании собственной системы. «Внутри страны мы часто не соблюдаем правила, — поясняет Игорь Юргенс, председатель правления Института современного развития. — Международные нормы — это более высокий уровень, они имеют большую значимость, и это может способствовать улучшению нашей системы управления»²⁴. Согласно российской

²⁴ Интервью автора с Игорем Юргенсом, февраль 2011 г.

конституции положения международных договоров пользуются приоритетом над внутренним законодательством.

В начале 2012 г., когда писались эти строки, появились первые признаки того, что подобные аргументы начинают оказывать воздействие на российский политический класс. Как сообщают чиновники из Всемирного банка, российское правительство с энтузиазмом участвует в реализации целого ряда совместных инициатив. Оно взаимодействует с банком в рамках программ по повышению финансовой грамотности, борьбе с малярией и защите тигров. Кроме того, Всемирный банк и Россия запустили «московский процесс», включающий встречи на высшем уровне (первая состоялась в 2006 г., а вторая — в 2010-м), на которых главы новых держав обсуждают наиболее эффективные способы помощи развивающимся странам. Одним из результатов стала программа «Помощь России развитию в сфере образования» (английская аббревиатура — READ), призванная способствовать совершенствованию системы образования в Анголе, Замбии, Мозамбике, Киргизии, Таджикистане, Вьетнаме и Эфиопии.

Россия платит Всемирному банку за консультации относительно расширения своих программ помощи в целях развития, на которые выделяет примерно 500 млн долл. в год. Банк консультирует Россию и по вопросам деятельности антикризисного фонда ЕвразЭС объемом в 9 млрд долл., созданного по ее инициативе в 2009 г. для поддержки соседних стран, оказавшихся в трудном положении. Россия также делает взносы в действующую при Всемир-

ном банке Международную ассоциацию развития, занимающуюся кредитованием беднейших стран мира.

Россия — единственная страна БРИКС, подавшая заявку на вступление в ОЭСР. В мае 2011 г. Москва подписала конвенцию ОЭСР по борьбе с взятками; правда, Госдума пока ее не ратифицировала. Этот документ обяжет Россию квалифицировать как преступления любые попытки ее граждан и фирм предлагать, выплачивать и обещать вознаграждение за «благодарность» в других странах. ОЭСР отслеживает выполнение конвенции всеми ее участниками.

Многие российские бизнесмены, чиновники и ученые выступают за участие страны в экономическом глобальном управлении. «Мы готовы предоставить больше полномочий международным организациям, например, МВФ и МАГАТЭ, а также в вопросах климатических изменений, — подчеркивает Аркадий Дворкович. — Традиционно мы не слишком активны в экономических аспектах глобального управления, но теперь действуем в этой сфере не менее энергично, чем Китай. Однако относятся к нам по-другому, поскольку наш ВВП меньше, и для США Китай имеет большее значение»²⁵.

Он указывает на инициативы Медведева в «большой двадцатке» и «большой восьмерке», например, предложения о заключении договора по безопасности ядерной энергетики, гармонизации норм в сфере кибербезопасности, модернизации Бернской конвенции по правам интеллектуальной собственности²⁶ и реформированию системы СПЗ: «В “двадцатке” мы можем играть роль моста между БРИКС и “большой восьмеркой”, поскольку входим в обе эти группы». По словам Дворковича, в на-

²⁵ Интервью автора с Аркадием Дворковичем, июль 2011 г.

²⁶ Россия присоединилась к Бернской конвенции в 1995 г. После этого Москва приняла меры по улучшению ситуации с правами интеллектуальной собственности в стране, в частности, за счет создания специального суда по этим вопросам. США, правда, считают, что ей надо действовать активнее. В свою очередь, Медведев выступает за модернизацию Бернской конвенции, чтобы она охватила и Интернет.

чале 2011 г. с помощью посредничества России удалось достичь компромисса в вопросе о мониторинге дисбалансов в мировой экономике.

Но насколько подобный образ мыслей характерен для российской элиты в целом? По словам одного из советников Медведева, президент и Кудрин согласились бы с приведенной точкой зрения, но этого нельзя сказать о большинстве других высокопоставленных политических деятелей. Сергей Алексахенко, бывший заместитель министра финансов, а ныне профессор Высшей школы экономики, высказывается резко. «Наша элита по-прежнему живет в том же мире игр с нулевой суммой, что и во времена “холодной войны”, — отмечает он. — Для нее каждый — либо друг, либо враг.

²⁷ Интервью автора с Сергеем Алексахенко, июль 2011 г.

Поэтому стратегические вооружения лежат в основе нашей внешней политики». Что же касается всех перечисленных инициатив в рамках «двадцатки», то ни одна из них, по его словам, не увенчалась успехом, поскольку Россия не сумела создать необходимые для этого коалиции и альянсы ²⁷. Возможно, этот скепсис имеет под собой основания, но Россия, кажется, все же движется — пусть и крайне осторожно — к более активному участию в глобальном управлении.

3. Китай

Эволюция позиции Китая

По мере усиления экономической мощи и уверенности в себе на дипломатической арене Пекин будет оказывать все большее влияние на будущее глобального управления. В данном разделе анализируется отношение китайского руководства и экспертов к международной системе. В частности, оценивается характер эволюции позиции Китая, описываются существующие в стране соперничающие точки зрения по этому вопросу, рассматривается участие Китая в деятельности глобальных и региональных институтов и в заключение делается вывод, что определяющее воздействие на отношение Китая к глобальному управлению будет оказывать развитие его отношений с США.

В период после «культурной революции» Китай неуклонно наращивает масштабы своего участия в деятельности международных институтов. Он занял полагающееся ему место постоянного члена Совета Безопасности ООН в 1971 г. После того как Дэн Сяопин начал открывать страну внешнему миру, Китай присоединился к одной международной организации за другой включая ВТО, куда он вступил в 2001 г. К концу 2008 г. КНР стала членом более 130 межправительственных организаций и 24 специализированных агентств ООН, а также поставила подпись под 300 с лишним многосторонними соглашениями¹.

¹ People's Daily. — 2009. — Sept. 23. Среди международных организаций, к которым присоединился Китай, — Азиатский банк развития, Всемирная туристская организация, Движение неприсоединения, Интерпол, Международная гидрографическая организация, Международная организация гражданской авиации, Международная организация спутниковой связи, Международная морская организация, Постоянный арбитражный суд и Форум по управлению Интернетом.

В последние десять лет Китай резко усилил активность в рамках региональных институтов, например, Шанхайской организации сотрудничества и «АСЕАН + 3». Пекин участвует в шестисторонних переговорах по решению проблем северокорейской и иранской ядерных программ. Он стал активным участником миротворческих операций ООН. Китайские руководители говорят о коллективных действиях, а в последние годы и о глобальном управлении.

Тем не менее Китай по-прежнему нельзя назвать тем «ответственным акционером» международной системы, каким его хотели бы видеть многие в США и Европе². Самоидентификация страны, сформировавшаяся во времена маоизма, отчасти сохраняется: тогда Китай считал себя (и во многом продолжает считать) жертвой империализма, развивающейся страной, социалистическим государством с самодостаточным народным хозяйством и азиатской страной.

² Автор этой формулировки — Роберт Зеллик. Он впервые употребил ее, находясь на посту заместителя госсекретаря, в выступлении перед Национальным комитетом по американо-китайским отношениям 21 сентября 2005 г.

«Стратегия из 28 иероглифов», сформулированная Дэн Сяопином, включает совет «не раскрывать наших возможностей, ждать своего часа, уметь не высовываться и никогда ничего не возглавлять». Он считал необходимым избегать конфронтации с США, пока Китай накапливает силы. Преемники Дэна в целом придерживаются этой концепции. Они по-прежнему считают первостепенной задачей экономическое развитие страны. Одним из практических результатов этого является стремление Пекина к спокойствию в отношениях с США. Другой заключается в том, что китайские руководители не подпишутся под международными нормами и процедурами, способными помешать им управлять экономикой страны так, как они считают нужным. Поэтому до сих пор Китай, несмотря на неоднозначный итог климатического саммита в Дурбане в декабре 2011 г., отвергает любые обязывающие соглашения по сокращению выбросов парниковых газов. В ходе «валютных войн» 2010 г. правительство КНР, несмотря на

мощное давление со стороны США, Европы и многих новых держав, отказалось существенно повысить курс юаня. Кроме того, Пекин не желает, чтобы Международный валютный фонд, «большая двадцатка» или другие международные органы выступали с заявлениями о «глобальных дисбалансах» — включая положительное внешнеторговое сальдо самого Китая, — которые, по мнению многих западных государств, дестабилизируют мировую экономику.

Китайское руководство исходит из того, что КНР, будучи бедной развивающейся страной, не должна отвлекаться на внешние обязательства. Оно расценивает многосторонние институты и концепцию глобального управления как западные изобретения, служащие интересам Запада. Однако в Китае начинают осознавать, пусть и неохотно, что по мере роста могущества страны ее интересы приобретают глобальный масштаб и для защиты этих интересов ей необходимо действовать через международные структуры.

В рамках китайской политической системы существует целый ряд концепций относительно подходов страны к международным отношениям. Несколько упрощая ситуацию, можно выделить два основных течения³. «Реалисты» и националисты считают, что Китай должен со всей напористостью утверждать свои интересы. Они скептически относятся к идее о том, что медлительные международные организации могут принести стране существенную пользу. Эти люди считают: по мере усиления Китая он сможет осуществлять свои цели, действуя в одностороннем порядке, на двусторонней основе или совместно с небольшими группами союзников. По мировоззрению они напоминают таких деятелей администрации Буша, как Дональд Рамсфельд или Дик Чейни, хотя их образ мысли во многом определяется негативным отношением к США.

Противоположную точку зрения представляют те, кто полагает, что для защиты своих интересов Китай должен играть более

³ Дэвид Шамбо выделяет семь концептуальных течений по вопросам китайской внешней политики. См.: *Shambaugh D. Coping with a conflicted China // The Washington Quart. — 2011. — Winter.*

важную роль в рамках международной системы. Этим людям нельзя назвать сторонниками коллективных действий в том смысле, который вкладывается в это понятие в Европе. Они не хотят, чтобы мощные международные организации ограничивали свободу действий их страны и чтобы другие имели право голоса при выработке экономической политики Китая (то, что Пекин согласился с правилами ВТО — исключительный случай). Когда китайцы говорят о многосторонности, они имеют в виду, что государствам следует вместе обсуждать способы решения проблем. Таким образом, для китайцев примеры коллективных действий — это шестисторонние переговоры по Корее или саммиты в рамках Форума Азия-Европа (АСЕМ), на которые раз в два года собираются лидеры азиатских и европейских стран. Но хотя китайские сторонники сотрудничества придают большое значение суверенитету и не являются либералами в западном понимании этого слова, их можно в отличие от представителей других кругов в системе назвать приверженцами многосторонности и «интернационалистами».

Оба эти подхода к внешней политике связаны с внутривнутриполитическими процессами в Китае. Напористые националисты, как правило, выступают и против либеральных политических реформ, а сторонники сотрудничества относятся к ним с большим сочувствием. Националисты отдают предпочтение масштабному государственному вмешательству в экономике, мерам по сокращению неравенства и не приветствуют иностранные инвестиции. Сторонники сотрудничества, как правило, придерживаются либеральных взглядов в экономических вопросах и считают, что народному хозяйству КНР выгодна привязка к мировой экономике.

Внутриполитические процессы играют важную роль в выработке внешнеполитического курса в большинстве стран мира. Но к КНР это относится в еще большей степени. Страной управляет Коммунистическая партия Китая, и задача министерств и ведомств, в том числе внешнеполитического, — реализовывать политические шаги, разработанные в пекинском комплексе Чжоннанхай — рези-

денции высшего руководства страны. Нынешние лидеры Китая не имеют особого опыта проведения внешней политики, и то же скорее всего можно будет сказать и об их преемниках. Те же, кто искушен в проблемах международных отношений, не занимают высших постов в руководстве. Так, министр иностранных дел Ян Цзечи — сравнительно незначительная фигура во властной иерархии КНР, в то время как его западные коллеги являются одними из наиболее влиятельных членов правительств. Даже член Госсовета Дай Бинго, самый высокопоставленный руководитель, ведающий внешней политикой, не входит в состав Политбюро (этот орган состоит из 24 человек, а подлинным средоточием власти в стране является его постоянный комитет из 9 членов). Это означает, что в ходе принятия решений по внешней политике первостепенную роль играют внутривластные соображения.

По мнению Запада и соседей Китая, внешняя политика Пекина в 2009—2010 гг. стала более напористой, и в некоторых отношениях эта тенденция продолжилась в 2011 г. В то же время роль государства в экономике усилилась, а политическая система приобрела более репрессивный характер⁴.

Эти изменения скорее всего обусловлены несколькими причинами. Одна из них заключается в том, что разразившийся в 2008 г. мировой финансовый кризис и последовавший за ним в 2010 г. долговой кризис в странах еврозоны выявили слабость Запада. В результате у китайцев поубавилось готовности слушать его нотации, а впечатляющие показатели развития собственной экономики прибавили им самоуверенности. Вторая причина (может показаться, что она противоречит первой, но тем не менее) связана с тем, что трудная задача поддерживать экономический рост в условиях общемирового спада, политическое брожение в Тибете (в 2008 г.) и Синьцзяне (в 2009 г.) вызывают у китайского руководства ощущение непрочности собственного положения. Это ощущение, судя по всему, лишь усилилось в 2011 г. в связи с опасениями, что «араб-

⁴ *Grant Ch. Liberalism retreats in China.* — [S. l.], July 2009. — (CER briefing note).

ская весна» может спровоцировать антиправительственные акции протеста в Китае. Третьей причиной, вытекающей из второй, является грядущая смена руководства: в октябре 2012 г. к власти придет новое поколение лидеров, и в преддверии этого в Пекине развернулось соперничество за высшие посты — руководители страны не хотят прослыть мягкотелыми в отношении иностранцев в ситуации, когда их собственное будущее неопределенно.

Независимо от того, какой вес имеет каждый из этих факторов, результат налицо: в 2009—2010 гг. Китай ужесточил свою линию в отношениях с США, Россией, Индией, Японией, Южной Кореей и странами Юго-Восточной Азии. Похоже, в спорах внутри политической элиты сторонники «напора» стали чаще брать верх.

Скептики

⁵ Книга «Китай, умеющий говорить “нет”» вышла в 1996 г., а «Китай недоволен» — в 2009-м. Это коллективные труды, но в обоих одним из авторов был Сун Цян. Книги имеют резкую антизападную и антияпонскую направленность, в них также утверждается, что КНР следует решительнее утверждать собственные интересы.

Китайские националисты и реалисты пользуются особым влиянием в руководстве вооруженных сил и спецслужб: большинство высших руководителей этих структур не имеет особых контактов с Западом. Кроме того, они широко представлены в некоторых научных кругах. В популистском плане к успехам этого течения можно причислить тот факт, что книги вроде «Китай, умеющий говорить “нет”» и «Китай недоволен» становятся бестселлерами ⁵.

Исходной точкой для этого течения служит весьма негативное восприятие концепции глобального управления. Некоторые его представители рассматривают глобальное управление как заговор Запада, призванный связать Китай по рукам и ногам сложными проблемами (чаще всего самим же Западом и созданными), истощая его финансовые ресурсы и отвлекая от собственного развития.

Эти теоретики хорошо помнят «столетие унижений» — угнетение Китая империалистическими державами во второй половине XIX — первой половине XX в. — и считают возвращение стране великодержавного статуса как желательным, так и неизбежным.

Представители этого течения считают, что США будут стараться помешать превращению Китая в великую державу, а потому соперничества с Вашингтоном не избежать. Многие китайцы опасаются «окружения», т. е. что США опутают их страну паутиной своих альянсов с Австралией, Индией, Японией, Южной Кореей, Тайванем и несколькими странами Юго-Восточной Азии. Некоторые националисты утверждают, что Пекин должен воспользоваться своей растущей военной мощью, чтобы вытеснить американцев из близлежащих морей или с помощью имеющихся у него государственных облигаций США вынудить Вашингтон изменить экономическую политику.

Для реалистов характерно узкое понимание интересов Китая. Многие из них рассматривают «новые угрозы национальной безопасности» (связанные с изменением климата, миграцией, терроризмом, организованной преступностью и др.) как «пунктики» Запада, учет которых может помешать Китаю целенаправленно обеспечивать свои национальные интересы. По их мнению, жесткое влияние играет в международных отношениях куда бóльшую роль, чем мягкое.

«Глобальное управление» — выдуманная конструкция атлантического менталитета, — говорит ученый из Пекинского университета Пань Вэй. — То же касается и «международного сообщества»: это понятие теряет смысл, если в него не входят Индия и Китай». В то же время Пань Вэй не разделяет полностью аргументацию сторонников жесткой линии в стане реалистов. Он считает, что глобализация создает ряд непредсказуемых проблем и вызовов, таких как изменение климата, валютные конфликты, финансовый кризис, распространение вооружений и исламский терроризм. По мнению Пань Вэя, решать эти проблемы государства должны совместными

⁶ Интервью автора с Пань Вэем, июнь 2010 г. усилиями. Что же касается международных институтов, то они слабы, разрознены, и подобная задача им не по силам, хотя какую-то помощь в решении подобных проблем они оказать способны ⁶.

Другой ведущий специалист по международным отношениям профессор Пекинского университета Чжа Даоцзюн полагает, что у Китая «нет потенциала, чтобы заниматься глобальным управлением, т. е. соответствующих кадров и концептуальных знаний об окружающем мире». По его словам, страна должна осознавать пределы своих возможностей и сосредоточиться на собственных проблемах. Этот последний пункт не вызывает возражений у большинства китайских чиновников и ученых.

Некоторые «реалисты» в научных кругах считают, что Китаю пора забыть некоторые заветы Дэн Сяопина и вести себя на международной арене активнее. Один из них — Янь Сюэтун из Университета Цинхуа. Подобно большинству китайских ученых

⁷ Интервью автора с Янь Сюэтуном, июнь 2010 г.

и в отличие от многих западных коллег он не верит в существование общечеловеческих ценностей, которые в конечном счете должны принять все народы. «Мы не хотим менять Америку; мы меняем мир, только меняясь сами, — поясняет он. — Конфуций говорил: если хотите что-то узнать у меня, я вас не отвергну. Но учить вас, что делать, я не буду»⁷.

Будучи сторонником Realpolitik, Янь Сюэтун в то же время является изоляционистом и считает, что для обеспечения своих интересов Китаю следует участвовать в деятельности международных институтов: «Нашей стране следует действовать на международной арене смелее и напористее... если Китай хочет вернуть себе прежний статус великой державы, он и действовать должен как великая держава». По мнению ученого, решение Пекина не блокировать интервенцию в Ливии свидетельствует о том, что его точку зрения разделяет все больше людей в руководстве страны. «[Чтобы] другие страны приветствовали появление новой великой державы,

Китаю следует проявить себя авторитетным гуманным игроком и брать на себя больше международных обязательств, чтобы укрепить доверие к себе в стратегическом плане»⁸. Из-за неуклонного роста могущества Китая Янь Сюэтуна считает конфликт между КНР и США неизбежным, однако, по его мнению, наличие у обеих стран ядерных арсеналов позволит избежать прямого военного столкновения.

⁸ *Yan Xuetong*. How assertive should a great power be? // Intern. Herald Tribune. — 2011. — Apr. 1.

Динамичный экономический рост в странах БРИК, проблемы Америки в Ираке и Афганистане и мировой финансовый кризис приводят все больше китайцев к выводу, что Запад вступил в период относительного ослабления и их стране больше незачем мириться с его опекой. По мнению некоторых ученых, чиновников и генералов усиление Китая дает основания для ведения более жесткой внешней политики: ему проще будет достичь своих целей, не идя на компромиссы и не прибегая к помощи международных институтов. В конце концов, малые страны питают пристрастие к этим институтам, поскольку те защищают слабых.

Еще один фактор, возможно, способствующий большей напоистости китайской внешней политики, — рост националистических настроений в обществе. Среди специалистов по китайскому национализму нет единства мнений относительно того, в какой степени власти способны — или неспособны — контролировать эти настроения. Однако многие китайские ученые и официальные лица утверждают, что мнения обитателей Интернета — которых в стране насчитывается более 400 млн — все больше влияют на внешнеполитический курс Пекина. Этой точки зрения придерживается, в частности, профессор Университета Жэньминь Цзинь Цаньжун. Он считает: если бы правительство попыталось смягчить свою позицию в спорах с Японией, этому помешало бы недовольство интернет-сообщества⁹. Некоторые китайские чиновники заявляют, что именно давление обита-

⁹ Беседа автора с Цзинь Цаньжуном, декабрь 2010 г.

телей Сети, недовольных встречей президента Франции Никола Саркози с далай-ламой, вынудило премьера Вэнь Цзябао в 2008 г. отменить саммит ЕС-Китай.

По мнению Цзинь Цаньжуна, в том же направлении внешнеполитический курс страны подталкивают и влиятельные группы —

¹⁰ *Jakobson L., Knox D.* New Foreign Policy Actors in China / Stockholm Intern. Peace Research Inst. — Stockholm, Sept. 2010. — (SIPRI Policy Paper № 26).

например, нефтяные компании и военно-промышленный комплекс. Зарубежные эксперты согласны с китайскими учеными вроде Цзинь Цаньжуна относительно того, что во внешнеполитической сфере Китая появилось много новых игроков, и Министерство иностранных дел уже не пользуется тем влиянием, что прежде ¹⁰.

Например, активность Китая в Африке, Центральной Азии и Латинской Америке во многом определяется потребностью в сырьевых ресурсах, и нет ничего удивительного в том, что китайские энергетические и горно-добывающие компании, а также банки развития стремятся направлять линию Пекина в этих регионах. Поддержка Китаем правящих режимов в Зимбабве и Судане, предоставивших ему доступ к своим рудникам и нефтяным месторождениям, оборачивается трениями с Западом.

На позицию Китая в ходе климатических переговоров сильно влияет Государственный комитет по развитию и реформам; сообщается, что именно он настоял на том, чтобы в Копенгагене страна придерживалась жесткой линии. Этот же орган, судя по всему, несет ответственность и за некоторые меркантилистские меры в экономике, осложняющие жизнь иностранным инвесторам в Китае. В свою очередь, промышленное лобби, озабоченное воздействием предлагавшегося повышения курса юаня на объем экспорта, сумело заблокировать этот шаг, хотя Народный банк (Центробанк) считал его необходимым для обуздания инфляционного давления.

Возможно, объявить Южно-Китайское море «зоной ключевых национальных интересов» Пекин побудило командование

Военно-морских сил Народно-освободительной армии Китая, но скорее всего за жесткую позицию в этом вопросе выступают также нефтяные компании и даже власти провинции Хайнань¹¹. В свою очередь, руководство провинции Юньнань, граничащей с Бирмой, вынужденное иметь дело с беженцами — этническими китайцами, спасающимися от нападений мятежников в области Шан, вероятно, влияет на линию КНР в отношениях с этой страной. За жесткую позицию по спорному архипелагу Сенкаку/Дяоюйтай в Южно-Китайском море выступает Министерство сельского хозяйства, ведающее, среди прочего, охраной рыболовных промыслов. НОАК, судя по всему, играет определенную роль в выработке политики по Тайваню, территориальным спорам с соседями и вопросам нераспространения, а отношениями с Северной Кореей занимается непосредственно руководство Коммунистической партии Китая.

Эти внешнеполитические акторы — хотя не всех их можно назвать «новыми» игроками — подталкивают Пекин к более напористым действиям. Если добавить к этому рост экономической и военной мощи КНР, а также националистические настроения, можно прийти к выводу, что на международной арене страна скорее всего будет действовать жестче, проявлять меньше склонности к сотрудничеству с глобальными институтами и готовности мириться с ограничениями, которые это сотрудничество накладывает. Однако при экстраполяции текущей ситуации на будущее следует проявлять осторожность. Хотя большинство китайских ученых считает, что за последние пять лет влияние национализма в стране усилилось, Янь Сюэтуан указывает: во времена Второй мировой и Корейской войн, в также «культурной революции» политика Китая была куда более националистической, чем сегод-

¹¹ Весной 2010 г. китайские официальные лица заявили американским коллегам, что это море является зоной ключевых национальных интересов КНР. Однако другие представители руководства заняли более мягкую позицию, и во второй половине того же года подобные заявления на официальном уровне уже не делались.

¹² Интервью автора с Янь Сюэ-туном, июнь 2010 г.

ня ¹². В любом случае развитие и рост китайской экономики может создать стимулы для более — а не менее — серьезного отношения к глобальному управлению.

Сторонники сотрудничества

Некоторые китайские ученые утверждают, что сильные глобальные институты необходимы не только для решения проблем глобализации в экономике, но и для устранения многих нетрадиционных угроз в сфере безопасности, связанных, например, с преступностью, эпидемиями, терроризмом и кибервойнами. Они подчеркивают значение «мягкого влияния» и полагают, что Китаю следует взять на себя больше международных обязательств. Однако в стране очень мало либералов-интернационалистов в европейском понимании этого термина, т. е. тех, кто считает многостороннюю систему по определению более совершенной.

В официальных заявлениях китайское правительство отдает должное принципу многосторонности. Более того, разъясняя свою концепцию «гармоничного общества», председатель КНР Ху Цзиньтао говорит об «эффективном мультилатерализме» и необходимости сильной ООН. Однако для китайских руководителей многосторонние действия — не столько мировоззренческий принцип, сколько тактический прием для применения в тех сферах, где Пекину нужно отстоять свои интересы. Порой они также считают участие в таких действиях необходимым, чтобы не попасть в неловкое положение — не создавать впечатление, будто Китай хочет, чтобы другие таскали за него каштаны из огня.

Пекину небезразличен имидж страны на мировой арене, и в первом десятилетии нового века он начал участвовать в международных операциях по оказанию помощи странам, пострадавшим от стихийных бедствий. Он участвовал в ликвидации последствий

цунами в Индийском океане в 2004 г., землетрясения в Пакистане в 2006 г., тайфуна на Филиппинах в 2007 г., землетрясений на Гаити в 2009 г., в Чили в 2010 г. и Японии в 2011 г.

Однако руководство КНР стремится, чтобы его вовлеченность в зарубежные события оставалась на минимальном уровне. Так, Китай не присоединился к 48 государствам, направившим контингенты в Афганистан в рамках операции, возглавляемой НАТО, хотя он и обеспокоен безопасностью принадлежащих ему рудников в этой стране.

Дэвид Шамбо называет этот общий подход избирательным мультилатерализмом¹³. Я же характеризую тех, кто его разделяет, как сторонников сотрудничества. Таких людей немало среди государственных чиновников, экономистов, ученых и бизнесменов. Они понимают, что в эпоху глобализации для развития экономики Китая в долгосрочной перспективе необходима взаимозависимость с другими ведущими экономическими державами, а значит, и общемировые правила игры. Более того, некоторые китайские ученые, говоря о глобальном управлении, имеют в виду именно его экономические аспекты. Что же касается международных институтов в сфере безопасности, то руководство страны куда меньше готово участвовать в их деятельности.

¹³ *Shambaugh D. Op. cit.*

Выступая на конференции, организованной Центральной партийной школой в декабре 2010 г., один заместитель министра объяснил, почему Китай относится к глобальному управлению в сфере экономики серьезнее, чем в сфере безопасности: «Наша дипломатия — продолжение наших внутривластных процессов и соображений. Поскольку мы сосредоточены на экономическом развитии, мы уделяем первостепенное внимание экономическому аспекту глобального управления. Для США вопрос номер один — нераспространение оружия массового уничтожения, но для Китая важнее борьба с бедностью. Америка придает большее значение соображениям безопасности, чем экономическим вопро-

сам. Но не надо ожидать, что Китай, словно младший брат, вслед за Западом примет на себя международные обязательства, которые определяются вами».

Официальная версия заключается в том, что КНР относится к глобальному управлению со всей серьезностью. «Китай — конструктивный участник реформы структур глобального экономического управления, — отмечал вице-премьер Ли Кэцян. — Китай выигрывает от глобализации экономики. Он призывает к реформированию международного политического и экономического устройства в процессе развития. Китай тесно взаимодействовал с международным сообществом в преодолении финансового кризиса, стимулировании оздоровления и роста мировой экономики»¹⁴.

¹⁴ The world should not fear a growing China // Financial Times. — 2011. — Jan. 9.

Один китайский чиновник излагает ту же позицию подробнее: «Мы обеспечиваем свои интересы в рамках существующей системы. Наше участие в “большой двадцатке”, ВТО и ООН показывает, что мы — держава, настроенная на эволюцию, а не революцию. Эта система несбалансированна, ее структура отвечает в первую очередь интересам западных держав. Систему следует реформировать, чтобы она больше отражала интересы развивающихся держав, например, за счет увеличения их веса в международных финансовых институтах — некоторые реформы в этой сфере осуществляются, но Запад по-прежнему занимает в ней господствующее положение — и предоставления “двадцатке” большей роли в экономическом и финансовом управлении. Наше внутреннее развитие взаимосвязано с развитием Запада, требует большей открытости и более активного участия в деятельности международной системы. Но глобальное управление не должно основываться на “вашингтонском консенсусе”, изъяны которых выявил финансовый кризис. Эти изменения проявляются в возвышении стран БРИК и БАСИК. Аналогичным образом реформировать необходимо и Совет Безопасности ООН».

Один из сравнительно либеральных ученых — Фэн Чжунпин, возглавляющий отдел европейских исследований в Китайском институте современных международных отношений. По его словам, политическое руководство страны понимает, что нынешние международные институты отвечают интересам Китая. «Нам следует находиться внутри, а не вне круга, но мы не можем делать все, о чем нас ни поросят, — поясняет он. — Нам надо действовать активнее — отчасти, чтобы США и ЕС были довольны, но прежде всего потому, что круг наших интересов расширяется. Мы становимся более “нормальным” государством: реализуя свои интересы, мы видим, что они совпадают с интересами других и что глобальные проблемы вроде изменения климата требуют решений на глобальном уровне»¹⁵.

Еще один сторонник сотрудничества — профессор Университета Жэньминь Ши Иньюн. Он считает: Китаю следует «увеличивать масштабы своих международных обязательств, если это не противоречит его жизненным интересам, не превышает его возможностей, вытекает из равноправного диалога между Китаем и внешним миром, а не из диктата и принуждения со стороны последнего, и соответствует расширению его прав и привилегий». По его словам, это означает, что КНР следует сократить профицит внешнеторгового баланса, активнее участвовать в защите окружающей среды, углублять сотрудничество в вопросах нераспространения и региональной безопасности¹⁶.

Лишь в последние три-четыре года китайские официальные лица начали говорить о глобальном управлении как о концепции: после начала финансового кризиса западные лидеры и интеллектуалы стали чаще употреблять этот термин, и китайцы сочли необходимым на это отреагировать. В мировоззрении китайского руководства центр тяжести по-прежнему находится ближе к взглядам сторонников сотрудничества, а не напористых националистов.

¹⁵ Интервью автора с Фэн Чжунпином, декабрь 2010 г.

¹⁶ *Shi Yinhong*. The roles that China ought to play in the world. — [S. l.], June 2011. — (German Marshall Fund paper).

Сун Синьнин, сотрудник Университета Жэньминь и Европейского колледжа в Брюгге, подытоживает подход своей страны к многосторонности следующим образом: «Для китайцев мультилатерализм — это инструмент и тактический прием, а не межгосударственный институциональный механизм. Они также беспочвенно полагаются о том, что мультилатерализм — это инструмент для ослабления Китая в руках других держав. С 1990-х годов Китай использует многосторонние встречи для решения двусторонних проблем [с соседями]. Многосторонний формат по-прежнему вызывает у нас дискомфорт; мы предпочитаем двусторонние отношения и многополярность»¹⁷.

¹⁷ Цит. по неопубликованной рукописи Дэвида Шамбо.

Глобальное управление в сфере безопасности

Контроль над вооружениями и распространение оружия массового уничтожения

Как правило, Китай позитивнее относится к глобальному управлению в сфере экономики, где количество международных институтов постоянно увеличивается, чем в вопросах безопасности. Да, в 1992 г. Пекин поставил подпись под Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), а в 1996 г. — под Договором о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (правда, он, как и США, его до сих пор не ратифицировал). В 2004 г. Китай присоединился к Группе ядерных поставщиков (ГЯП), объединяющей страны, владеющие ядерными технологиями, и призванной ограничить их распространение. Он подписал конвенции по биологическому и химическому оружию, правда, позаботившись, чтобы последняя содержала слабый механизм инспекций и верификации (первая такого механизма вовсе не имеет).

В то же время КНР не присоединилась к двум важным инициативам второй половины 1990-х годов — Оттавской конвенции, за-

прещающей использование противопехотных мин, и соглашению о создании Международного уголовного суда для наказания обвиняемых в военных преступлениях и преступлениях против человечности (оба документа не подписали также Индия, Россия и США). Кроме того, в отличие от Москвы Пекин не заключает с США соглашений о контроле над вооружениями.

Китай — единственный постоянный член Совета Безопасности ООН, чей ядерный арсенал увеличивается (хотя он объявил в одностороннем порядке, что не будет применять ядерное оружие первым). Как-то я спросил отставного китайского адмирала: «Если США и Россия будут и дальше сокращать свои ядерные арсеналы, а Франция с Британией последуют их примеру, согласится ли Китай ограничить количество своих ядерных боеголовок?». Он ответил: «Почему мы должны это делать, когда у России и Америки ядерного оружия больше, чем у нас?».

В 2010 г. Пекин отверг предложение Хиллари Клинтон о том, чтобы его территориальные споры с соседями в Южно-Китайском море разрешались на многосторонней основе. Он также не поддержал ни одну инициативу по созданию системы коллективной безопасности в Азии. Судя по всему, в высшем командовании НОАК сторонников мультилатерализма очень мало.

В целом Китай участвует в международном сотрудничестве по вопросам безопасности лишь в той степени, чтобы не прослыть безответственным государством. Однако в сфере нераспространения Пекину не удалось убедить другие державы в обратном.

В 1980-х годах Китай нарушал режим нераспространения, оказывая помощь Пакистану в разработке ядерных боеголовок и баллистических ракет. После подписания ДНЯО его поведение изменилось к лучшему, но он по-прежнему относится к проблеме нераспространения менее серьезно, чем хотелось бы западным державам. Китайские компании, в том числе и связанные с вооруженными силами, часто становились объектами американских санкций за нарушение режима нераспространения. При этом проблема не устранена до сих

пор: в октябре 2010 г. администрация Обамы пожаловалась Пекину на две китайские фирмы, якобы помогающие Ирану в реализации его ракетной и ядерной программы. «Китайские компании продают Северной Корее и Ирану оборудование двойного назначения, — отмечает один американский чиновник. — Правда, это может быть не связано с политикой государства: в Китае существует запрет на экспорт такой продукции. Кроме того, китайцы поставляют оборудование двойного назначения Пакистану».

США критикуют Китай за принятое в 2009 г. решение о продаже Пакистану двух ядерных реакторов вопреки правилам ГЯП. Китайское правительство парирует: эта сделка осуществлялась в рамках программы сотрудничества в сфере атомной энергетики, которую оно согласовало с Пакистаном в 2003 г., за год до вхождения Китая в ГЯП. Однако Пекин санкционировал поставку реакторов лишь после того, как Соединенные Штаты заключили с Индией соглашение о сотрудничестве в ядерной энергетике, обеспечившее ей доступ к ядерным технологиям, и потребовали от ГЯП не применять к Нью-Дели санкций. Пакистан, как и Индия, не подписал ДНЯО и имеет собственное ядерное оружие, однако он не освобожден от санкций ГЯП. Поэтому Китай называет возражения Запада против продажи реакторов Пакистану проявлением политики двойных стандартов. Однако, по мнению одного высокопоставленного российского чиновника, «...этот аргумент китайской стороны просто нелеп. У Индии хорошая репутация в плане нераспространения ядерного оружия, а у Пакистана — худшая в мире».

К «Инициативе по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения» — возглавляемой США структуре, призванной пресечь торговлю таким оружием, на сегодня присоединились 98 стран включая Россию, но Китай (как и Индия) остается за ее пределами. Пекину не нравится идея проверки судов в открытом море для поиска оружия массового уничтожения отчасти из-за его твердой приверженности принципу невмешательства в дела других стран, а отчасти из-за его непростых отношений с Се-

верной Кореей. Одна из целей ИБР — помешать Пхеньяну распространять его ракетные и ядерные технологии, и Пекин не желает предпринимать шаги, способные возмутить северокорейцев.

Многие годы западные державы пытаются разработать в рамках ООН Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов в военных целях. Цель этого соглашения — не допустить изготовления дополнительных расщепляющихся материалов и тем самым снизить риск распространения ядерного оружия. Китай сегодня, как и Россия, в принципе согласен с подобным договором. Однако переговоры по нему блокирует Пакистан, и Пекин не желает давить на союзника, чтобы тот проявил бóльшую гибкость. Альтернативой такому соглашению общемирового масштаба могла бы стать договоренность между более узкой группой держав. Но эту идею не поддерживают Китай и Россия, хотя, по словам западных чиновников, занимающихся вопросами нераспространения, россияне больше, чем китайцы, заботит проблема контроля над расщепляющимися материалами (правда, Пекин ввел неофициальный мораторий на производство оружейных ядерных материалов).

В 2002 г. «большая восьмерка» создала «Глобальное партнерство по борьбе с распространением оружия и материалов массового уничтожения». В рамках этого партнерства осуществляются проекты, призванные помешать террористам или поддерживающим их государствам завладеть ядерными материалами. Первоначально эта группа сосредотачивала основное внимание на проблемах в странах бывшего СССР, но со временем ее охват расширился. Китай — единственный из постоянных членов Совета Безопасности ООН, не участвующий в ее деятельности. В июне 2011 г. в Довиле «восьмерка» заявила о возможности включения в Партнерство стран, не входящих в ее состав, но участвовавших в Глобальном саммите по ядерной безопасности, состоявшемся в Вашингтоне в 2010 г. (в том числе Китая). Среди китайских экспертов по вопросам нераспространения, однако, нет единства мнений о целесообразности подключения страны к Партнерству.

В целом «концерты» великих держав Китаю ближе, чем многосторонние институты в сфере безопасности. В частности, он участвует в шестисторонних переговорах по северокорейской и иранской ядерным программам, а также в саммитах в форматах БРИКС и БАСИК. Ни в одной из этих структур США не занимают господствующих позиций, что, несомненно, делает их более привлекательными в глазах Пекина.

ООН

Китай воспринимает ООН всерьез, хотя и жалуется на ее неэффективность. Пекин позволяет ооновским договоренностям влиять на свое внутреннее законодательство. В таких вопросах, как права инвалидов, охрана окружающей среды и прозрачность органов власти, Китай привел свои законы в соответствие с конвенциями ООН.

Пекину нравится приверженность ООН нерушимости государственного суверенитета. Статус одного из пяти постоянных членов Совета Безопасности ставит Китай в привилегированное положение, которое он, как и некоторые другие страны из их числа, стремится сохранить. Китайская сторона делает все возможное, чтобы не допустить предоставления Японии и Индии мест постоянных членов Совета Безопасности; впрочем, по словам некоторых пекинских чиновников, со временем эта линия претерпит изменения.

«Мы поддержали недавние реформы в рамках ООН, например, создание Совета по правам человека и механизмов постконфликтного урегулирования, — поясняет один китайский чиновник. — Но мы считаем необходимым усилить ответственность Совета Безопасности перед Генеральной Ассамблеей за счет регулярной отчетности и информационных сообщений председателя Совета Безопасности». По словам ооновских чиновников, Китай конструктивно подходит к некоторым направлениям деятельности ООН, например, операциям по оказанию гуманитарной по-

мощи — хотя его финансовый вклад в эти операции крайне незначителен¹⁸.

В ООН для Китая характерно своеобразное «раздвоение личности»: ему нравится входить в «высшую лигу» постоянных членов Совбеза, и в то же время он рассматривает себя как представителя группы из 77 развивающихся стран. Один австралийский ученый отмечает: «Сегодня существуют два Китая — Китай на Генеральной Ассамблее, отличающийся косностью и доктринерством, и Китай в Совете Безопасности, более прагматичный и гибкий»¹⁹. На Генеральной Ассамблее и в Совете по правам человека Пекин «играет для галерки», выставляя себя поборником интересов бедных стран. Поэтому он однозначно поддерживает «Цели развития в новом тысячелетии», инициативы по облегчению долгового бремени бедных стран, принцип «помощи без каких-либо условий» и идею о том, что основную нагрузку по борьбе с изменением климата должны нести развитые страны.

Однако, говоря о Совете Безопасности, чиновники ООН отмечают: дипломатия Китая «искуснее и изощреннее российской», и «китайцы надежнее в плане соблюдения достигнутых договоренностей»²⁰. Китайская сторона может проявлять сравнительно конструктивный подход и готовность к компромиссам, как это было в начале 2011 г., когда Пекин помог обеспечить мирное отделение Южного Судана от остальной части страны. Но в целом в Совете Безопасности КНР скорее обороняется — не задает повестку дня, а пытается не допустить принятия решений, которые могли бы ей повредить.

По объему взноса в бюджет ООН Китай занимает девятое место среди стран-участниц (2,3%), хотя по сравнению с долей США

¹⁸ В 2009 г. на долю Китая приходилось 0,084% бюджета ООН на гуманитарные операции; для сравнения: вклад стран ЕС составил 7,4% бюджета.

¹⁹ *Fullilove M.* The stakeholder spectrum: China and the United Nations / Lowy Inst. — [S. l.], Dec. 2010.

²⁰ Цит. по: *Fullilove M.* Op. cit.

(22%), Японии (9,5%), Германии (8,7%), Британии (6,1%), Франции (6%) и Италии (4,9%) его вклад выглядит небольшим.

В течение последних десяти лет Китай постепенно активизирует свою роль в миротворческих операциях ООН. Сегодня в них участвуют в общей сложности около 2000 китайских миротворцев — они служат, в частности, на Гаити, в Ливане, Либерии и Судане, в то время как другие постоянные члены Совета Безопасности в ооновских миротворческих миссиях практически не участвуют. Взнос Китая составляет почти 4% бюджета ООН на миротворческую деятельность. Однако Британия и Германия вкладывают в него вдвое больше средств, а Индия, Бангладеш и Пакистан предоставляют куда более многочисленные миротворческие контингенты. Пекин направляет для участия в этих миссиях не боевые части, а медиков, военных инженеров и полицейских. Кроме того, с декабря 2008 г. Пекин держит у берегов Сомали два боевых корабля и вспомогательное судно, участвующие в международной операции по борьбе с пиратами.

Перед тем как покинуть пост генерального секретаря ООН в 2005 г., Кофи Аннан осуществил ряд реформ. В рамках этого пакета страны-участницы включая и Китай на Всемирном саммите 2005 г. одобрили принцип «обязанности защищать».

Временами Пекин под давлением Запада отходит от принципа невмешательства во внутренние дела суверенных государств. В частности, в Совете Безопасности ООН он поддержал четыре раунда санкций против Ирана и пять резолюций с критикой в адрес Северной Кореи. По мнению Янь Сюэтуна, реакция Китая на ливийский кризис показывает, что его приверженность принципу невмешательства несколько слабеет.

Однако существенное смягчение негативной позиции Пекина по отношению к либеральному интервенционизму представляется маловероятным. Одна из причин здесь заключается в том, что эта неприязнь отчасти имеет исторические корни — не так давно Китай сам становился жертвой иностранных интервенций, и его сочувствие бедным странам, пытающимся сопротивляться давлению Запада,

вполне естественно. Вторая причина связана с нежеланием Китая, чтобы другие державы указывали ему, как следует относиться к тибетцам и уйгурам. В-третьих, у Пекина зачастую нет желания требовать реформ от правящих режимов таких стран, как Судан, Бирма, Иран и Северная Корея, потому что статус-кво ему выгоден. В Бирме, Иране и Судане он имеет доступ к столь необходимому сырью, а в Северной Корее любая альтернатива, которую могут представить себе китайцы, пугает еще больше, чем нынешняя ситуация.

Приверженность Китая принципу невмешательства разделяется и его партнерами по «клубам» БРИКС и БАСИК. То же можно сказать и о негативном отношении к «обусловленной» помощи. Склонность западных государств, ЕС и международных финансовых институтов к увязке помощи с выполнением определенных условий, например, в области прав человека, вызывает резкие возражения Китая. Сам Пекин предоставляет помощь без каких-либо оговорок: этим отчасти объясняется популярность Китая у правительств многих стран Африки и других регионов мира (при этом их народы не всегда думают так же).

Хотя ливийский кризис вряд ли изменит отношение Китая к гуманитарным интервенциям, он заставил Пекин глубже осознать глобальный характер его интересов в сфере безопасности. Когда в Ливии начались волнения, правительству КНР пришлось фрахтовать самолеты и суда для эвакуации из страны 36 тыс. китайских граждан. Еще 2 тыс. человек были вывезены из других государств.

Глобальное управление в сфере экономики

Климат

Многие страны расценивают вопрос о климатических изменениях как лакмусовую бумажку, свидетельствующую о степени готовности Китая к участию в глобальном управлении. На долю КНР приходится четверть общемирового объема выбросов двуокиси

углерода, и эта доля постоянно растет: без Китая попытки мирового сообщества решить проблему глобального потепления обречены на неудачу. Пекин подвергается резкой критике за нежелание взять на себя твердые, обладающие юридической силой международные обязательства по борьбе с изменением климата. Однако китайское руководство, судя по всему, относится к проблеме глобального потепления вполне серьезно. Оно обеспокоено разрастанием пустынь и опасностью повышения уровня Мирового океана. Эта озабоченность наглядно проявляется в содержании разрабатываемых в стране пятилетних планов.

В ходе 11-й пятилетки (2006—2010 гг.) Китай приблизился к решению поставленной задачи по повышению энергоэффективности экономики на 20%. В нескольких регионах в экспериментальном порядке введены схемы торговли квотами на выбросы углекислого газа. Правительство вкладывает большие средства в использование ветровой, солнечной и атомной энергии: по первым двум направлениям Китай, возможно, уже вышел на первое место в мире. КНР также принимает участие в деятельности Форума крупнейших экономик по вопросам энергетики и климата. Можно сказать, что Пекин выступает за любое международное сотрудничество, позволяющее ему получать западные энергетические технологии.

В декабре 2009 г., накануне Копенгагенского саммита участников Рамочной конвенции ООН об изменении климата, правительство Китая взяло на себя обязательство к 2020 г. повысить энергоэффективность на 40—45% по сравнению с уровнем 2005 г. и снизить долю ископаемого топлива при производстве энергии на 15%. Однако способность Пекина заставить местные органы власти — как правило, сосредотачивающие внимание на инвестициях и росте, — реализовать намеченные задачи по сокращению потребления энергии и выбросов вызывает сомнения. Вспомним старую китайскую поговорку: «небо высоко, а император далеко».

Более того, Пекин не желает принимать на себя международные обязательства, способные ограничить его право управлять

экономикой так, как он считает нужным. Китаю чрезвычайно выгодно участие в ооновском «механизме экологически чистого развития», позволяющем западным инвесторам покупать квоты на выбросы у китайских предприятий, которым удастся их снизить. Но в Копенгагене Пекин отказался подписаться под обязывающими ориентирами по сокращению выбросов парниковых газов и даже помешал развитым странам принять на себя аналогичные обязательства. Бескомпромиссная позиция Китая в Копенгагене — и грубоватое поведение некоторых членов его делегации (один из них погрозил пальцем президенту Обаме) — ошеломило не только США и Европу, но и другие страны: многие из беднейших государств мира тоже выступали за обязывающие соглашения по сокращению выбросов.

На этом саммите Китай тесно взаимодействовал с другими государствами БАСИК — Бразилией, Индией и ЮАР, а также несколькими ведущими членами «группы 77» развивающихся стран, что помогло ему добиться своих целей. Однако некоторые китайские руководители, судя по всему, все же были озабочены ущербом, причиненным имиджу страны, и впоследствии правительство расследовало вопрос о деятельности госструктур на уровне публичной дипломатии.

Год спустя, на саммите ООН в Канкуне, китайская сторона вела себя конструктивнее и спокойнее, чем в Копенгагене. Члены китайской делегации говорили тише и не ввязывались в споры. Они согласились с предложенным Индией компромиссным решением по верификации сокращения выбросов: каждая страна декларирует поставленные задачи в этой области и отчитывается об их выполнении, но международного мониторинга или наказаний для государств, не сумевших реализовать эти задачи, не предусматривается.

В марте 2011 г. в Китае был обнародован новый пятилетний план: к 2015 г. предусматривается 16%-ное сокращение потребления энергии на единицу ВВП, 17%-ное сокращение выбросов на единицу ВВП и увеличение доли неископаемых видов топлива в первич-

ном энергопотреблении до 11,4%. Если эти задачи будут выполнены, выбросы парниковых газов в Китае существенно снизятся.

Затем, в декабре 2011 г., на климатическом саммите в Дурбане Китай впервые отчасти согласился с принципом обязывающих задач по сокращению выбросов двуокиси углерода. В целом итоги этого саммита трудно назвать триумфом сторонников решительных мер по борьбе с глобальным потеплением: достигнутые на нем договоренности не позволят ограничить повышение средней температуры на планете двумя градусами, как это предусмотрено ооновскими договоренностями (возможно, она увеличится на четыре градуса). Тем не менее Китай и другие развивающиеся страны вместе с богатыми государствами согласились к 2015 г. разработать новый режим сокращения выбросов для замены Киотского протокола. Договорились они и о том, чтобы новая схема вступила в действие с 2020 г. Странам ЕС не удалось убедить других участников придать этому режиму юридически обязывающий характер, но все согласились с тем, что он должен быть зафиксирован в «протоколе, другом правовом документе или договоренности, имеющей юридическую силу». Что это будет означать на практике, можно лишь гадать.

Международные финансы

Учитывая, что по объему выбросов двуокиси углерода Китай занимает первое место в мире, не стоит удивляться, что его «климатическая дипломатия» порой подвергается критике со стороны Запада. Но в сфере регулирования международных финансовых рынков, где КНР нельзя назвать одним из ведущих игроков, страна имеет куда более высокую репутацию. До 2009 г. Китай не принимал участия в работе Форума по финансовой стабильности — неформального объединения представителей регулирующих органов Запада, а также Базельского комитета по надзору за банками. С апреля 2009 г. обе эти структуры были переведены под эгиду «большой двадцатки», и в их состав вошли новые державы.

Высокопоставленные представители западных регулирующих органов, отставные и действующие, в том числе бывший председатель Европейского центрбанка Жан-Клод Трише, председатель британского Управления по финансовому регулированию и надзору Адер Тернер и бывший глава этого управления, а также заместитель председателя Банка Англии Говард Дэвис, высоко оценивают квалификацию представителей Китая в международных финансовых организациях и конструктивные отношения Пекина к этим институтам. Похвальные отзывы, в частности, заслужили глава Народного банка КНР Чжоу Сяочуань и председатель Комиссии по регулированию банковской деятельности Лю Минкан. Китайские представители, как правило, хорошо владеют английским и активно участвуют в дискуссиях по проблемам, связанным, например, с ликвидностью и банковским капиталом (включая и новые правила «Базель-3»). Китайцы конструктивно участвуют в деятельности таких органов, как Международная организация комиссий по ценным бумагам, объединяющая представителей структур, регулирующих этот рынок, и Совет по международным стандартам финансовой отчетности (один из шести его постоянных директоров — представитель КНР).

Все серьезнее относится Китай и к Всемирному банку и Международному валютному фонду. Пекин долго сетовал, что страна недостаточно представлена в международных финансовых институтах. В результате недавних реформ Китай получил больше голосов в этих структурах²¹. Однако китайцы продолжают ворчать, что США обладают фактическим правом вето на принимаемые там решения, а ЕС имеет в них несоразмерно большую долю голосов. Кроме того, китайские чиновники, как и некоторые их коллеги из стран Африки, Азии и Латинской Америки, указывают на то, что негибкая приверженность МВФ открытости рынков, свободному движению капи-

²¹ Во Всемирном банке у Китая сейчас третья по величине доля голосов (как и у Германии): она увеличилась с 2,77% до 4,42%. В МВФ он также имеет третью по величине долю голосов — она выросла с 4% до 6,4%.

талов и плавающим курсам валют в прошлом способствовала возникновению кризисов. Китай настороженно относится к усилиям МВФ по мониторингу валютных курсов и дисбалансов в мировой экономике, поскольку они усиливают давление на Пекин в пользу перехода на плавающий курс юаня (подробнее об этом см. ниже). Однако на Лондонском саммите «двадцатки» в апреле 2009 г. КНР согласилась предоставить МВФ дополнительные 50 млрд долл., что расширило его возможности в плане кредитования.

В июле 2011 г., после отставки Доминика Стросс-Кана с поста директора-распорядителя МВФ Китай поставил свою подпись под заявлением стран БРИКС с критикой в адрес ЕС за требование, чтобы его преемником стал представитель Европы — французка Кристин Лагард. Но позднее в неофициальной обстановке китайские представители сообщили французам, что поддержат кандидатуру Лагард. После того как она заняла пост директора-распорядителя, наградой Пекину стало повышение одного из самых блестящих умов МВФ Чжу Миня, бывшего заместителя председателя Народного банка Китая. А во Всемирном банке должность главного экономиста занимает Джастин Ифу Линь — он начал свою служебную карьеру на Тайване, а затем эмигрировал в КНР.

К Всемирному банку Китай инстинктивно относится лучше, поскольку он специализируется на вопросах развития. Кроме того, Пекин — крупнейший заемщик у этого банка: сумма выданных ему кредитов составляет около 13 млрд долл. (11% общего объема займов, предоставленных Всемирным банком). В 2011 г. Китай досрочно выплатил заем в 2,5 млрд долл., полученный от Международной ассоциации развития при Всемирном банке, что дало последнему дополнительные средства для кредитования беднейших стран. Кроме того, Пекин увеличил собственные взносы в ассоциацию.

В американо-китайских экономических отношениях самым чувствительным является вопрос о валютном курсе. США и мно-

гие другие страны жалуются, что Пекин устанавливает искусственно заниженный курс юаня, что препятствует устранению глобальных дисбалансов (в частности, связанных с большим профицитом текущего баланса Китая и большим дефицитом текущего баланса США), способствовавших возникновению финансового кризиса. Правительство Китая не желает повышать курс национальной валюты, поскольку это повредит экспортным отраслям промышленности. Оно также указывает, что меры Федеральной резервной системы по стимулированию роста — масштабное кредитование в целях повышения спроса — оборачиваются для других стран инфляционными последствиями и способны усугубить проблему «мыльных пузырей» на китайском фондовом рынке.

В апреле 2009 г., в условиях нарастающих требований о том, чтобы Китай что-то сделал с заниженным курсом юаня, глава Народного банка Чжоу Сяочуань выступил с предложением преобразовать специальные права заимствования МВФ в «надгосударственную резервную валюту». В этом проявилась озабоченность Китая тем фактом, что очень большая доля его валютных резервов номинирована в долларах, а потому уязвима к падению курса американской валюты, а нынешняя «однополярная» валютная система ставит США в привилегированное положение. Идея Чжоу Сяочуаня заключалась в изменении состава СПЗ таким образом, чтобы их корзина включала не только доллар, евро, фунт и иену, но и другие валюты, например, юань. Кроме того, план предусматривал стимулирование расчетов в СПЗ при торгово-финансовых транзакциях.

Официальные круги Запада по большей части не восприняли китайские предложения всерьез. СПЗ — скорее единицы отчетности, а не реальная валюта, а МВФ — не центрбанк и правом эмиссии денег не обладает. Использовать СПЗ для расчетов по торговым операциям можно, лишь разложив их корзину на составляющие ее валюты. Кроме того, поскольку юань остается неконвертируемым, он не может стать одним из элементов СПЗ. Профессор Барри Эй-

²² Цит. по: Currencies: strength in reserve // Financial Times. — 2011. — Febr. 8.

хенгрин из Калифорнийского университета в Беркли, отмечает в этой связи: «Отсутствие мирового правительства, т. е. и мирового центробанка, означает и отсутствие мировой валюты. И точка»²².

Кое-кто из китайских ученых относится к инициативе Чжоу Сяочуаня с изрядной долей цинизма. Снижение курса доллара за последние годы негативно отразилось на стоимости валютных резервов Китая и капиталах его государственных инвестиционных фондов, что поставило в неловкое положение управляющих ими чиновников. Кое-кто считает, что план Чжоу Сяочуаня был призван отвлечь внимание от этой проблемы.

К весне 2011 г. энтузиазм китайского правительства в отношении идеи Чжоу Сяочуаня поубавился. Министр финансов США Тим Гайтнер выдвинул условия, на которых юань мог бы быть включен в корзину СПЗ: предоставление независимости китайскому Центробанку, переход страны на гибкий валютный курс и обеспечение свободного движения капиталов. Нынешняя ситуация в Китае не соответствует ни одному из этих условий. Его лидеры, сразу ошестинивающиеся, когда Запад пытается навязать им какие-либо условия, поняли, что реформа СПЗ используется, чтобы вынудить их изменить валютную политику.

Тем не менее Китай стал первой незападной страной, выдвинувшей вполне серьезные предложения по реформированию системы глобального финансового управления. Пекин, пусть и постепенно, позволяет расширять использование юаня за пределами страны. Большинство специалистов по Китаю полагают, что рано или поздно его валюта станет конвертируемой. Глава Всемирного банка Роберт Зеллик предлагает создать «форум по СПЗ», включающий МВФ, США, ЕС, Британию и Японию, для нового рассмотрения валютных и монетарных вопросов. Для участия в этом форуме следует пригласить и Китай, а со временем, когда его валюта станет по-настоящему международной, необходимо также вклю-

чить юань в корзину СПЗ. «Это может стимулировать в стране дебаты относительно подготовки к интернационализации жэньминь-би (юаня) — подобно тому, как вступление Китая в ВТО стало катализатором реформ в стране»²³. В долгосрочной перспективе, когда юань станет конвертируемым, идеи Чжоу Сяочуаня, возможно, вновь окажутся на повестке дня.

²³ *Zoellick R.* Monetary reforms for a multipolar world // *Financial Times*. — 2011. — Febr. 17.

«Большая двадцатка»

Китай позитивно относится к «двадцатке» (первая встреча на уровне глав правительств в этом формате состоялась в ноябре 2008 г.). До финансового кризиса КНР входила в «пятерку партнеров» «большой восьмерки», участвуя в ее саммитах в формате G8 + 5. Китайцы находили подобное положение унижительным и явно предпочитают «двадцатку», поскольку в ней они имеют равный статус с США.

Чтобы привыкнуть к «двадцатке», Китаю понадобилось определенное время. Европейцы отличаются естественной склонностью к многосторонним процессам. Один опытный журналист, многие годы освещавший деятельность ЕС, подметил это, присутствуя на саммите «двадцатки» в Питтсбурге в сентябре 2009 г.: «Обстановка и атмосфера показали мне до странности знакомыми. Я словно вернулся в Брюссель и находился на саммите ЕС — только в расширенном составе. Процедуры и формат были точно такими же: ужин для глав государств накануне саммита, день, потраченный на согласование коммюнике, написанного на нечитабельном жаргоне, создание непонятных рабочих групп, отдельные пресс-конференции стран-участниц по итогам встречи»²⁴.

²⁴ *Rachman G.* Zero-sum world. — [S. l.]: Atlantic Books, 2010.

Китайцам эта система показалась чуждой. После Лондонского саммита «двадцатки» в апреле 2009 г. председатель Ху Цзиньтао

стал единственным из лидеров, не давшим пресс-конференции, — очевидно, потому, что не хотел столкнуться с неприязненными вопросами. «Группа двадцати» позаимствовала у «семерки» и «восьмерки» институт «шерп» — высокопоставленных чиновников, представляющих своих лидеров и действующих за кулисами при подготовке саммитов, чтобы заранее согласовать их решения. Шерпы должны иметь полномочия вести переговоры и заключать сделки от лица глав государств, не обращаясь к ним постоянно за разрешением, а это для китайских чиновников крайне непривычно. Кроме того, новые державы зачастую настороженно относятся к международным саммитам, считая, что там первую скрипку играет Запад. Однако они быстро обучаются правилам этой игры.

Сейчас на саммитах «двадцатки» главную роль часто играют США и Китай: так было на встрече в Сеуле в ноябре 2010 г., когда между ними произошел спор по валютным вопросам. И если у многих на Западе выработалось довольно циничное отношение к G20, китайские официальные круги по-прежнему относятся к ней серьезно. Они указывают на достигнутые «двадцаткой» результаты: создание Совета по финансовой стабильности (заменившего Форум по финансовой стабильности) и координацию мер по стимулированию экономики после финансового кризиса. Кроме того, китайская сторона отмечает: помимо ООН эта группа — единственный крупный межгосударственный механизм, обладающий устойчивостью, поскольку он репрезентативен. Она даже намекает на необходимость предоставления «двадцатке» более важной роли в управлении мировой экономикой.

По словам одного китайского чиновника, «...“большая двадцатка” возникла не только из-за финансового кризиса, но и из-за изменения соотношения сил [не в пользу Запада]. Мы считаем ее актуальной, ведь не все финансово-экономические вопросы можно решить на двусторонней основе. Нам нравятся принципы “двадцатки”: равные права для всех и отсутствие блоков, каждый вносит вклад по мере своих возможностей, и существует понимание, что

оказывать давление на те или иные страны по отдельным вопросам (например, о «глобальных дисбалансах») не следует».

Вопреки мнению этого чиновника блоки в «двадцатке» все же формируются — вокруг БРИКС и стран «большой семерки». И Китай подвергается давлению по определенным вопросам, хотя обычно в ходе серьезных конфликтов он не остается без союзников. В ноябре 2010 г. на саммите в Сеуле «двадцатка» предписала МВФ отслеживать глобальные дисбалансы, но КНР и Германии удалось торпедировать предложение США об ограничении дефицита и профицита текущего баланса стран-участниц 4% ВВП. Затем, на встрече министров финансов «двадцатки» в феврале 2011 г., китайской делегации пришлось в одиночку бороться за то, чтобы в коммюнике о том, каких сфер должен касаться мониторинг МВФ, не упоминались напрямую валютные резервы и валютные курсы. И в этой борьбе Китай одержал победу. Пекин устраивает возможность использовать механизм «двадцатки», чтобы парировать прямое давление США, например, по вопросам, связанным с курсом национальной валюты. Впрочем, к началу саммита G20 в Канне в ноябре 2011 г. споры между КНР и США отошли на второй план по сравнению с проблемами еврозоны.

Торговля

Во Всемирной торговой организации Китай ведет себя менее активно, чем позволяет его вес. Когда страна вступила в ВТО в 2001 г., партнеры не рассчитывали, что она будет играть там одну из ведущих ролей. Однако сегодня, через десять лет, за которые КНР вышла на первое место в мире по объему экспорта, они ожидают от нее большего. В частности, западные государства полагают, что Пекин не сыграл конструктивной роли в ходе забуксовавшего Дохийского раунда переговоров о либерализации торговли. Последний момент, когда на этих переговорах, казалось, был возможен прорыв, наступил летом 2008 г. Тогда в США сложилось мнение, что Китай присоединится к давлению на Индию, чтобы

та снизила протекционистские тарифы на сельскохозяйственную продукцию. Однако в конце концов Пекин солидаризировался с Дели, и переговоры зашли в тупик (впрочем, свою роль в их срыве сыграла и неуступчивость самих США по таким вопросам, как субсидирование хлопководства).

В ходе Дохийского раунда Китай предоставил Индии и Бразилии выступать от имени незападных стран, а сам без лишнего шума противодействовал либерализации в таких сферах, как сектор услуг и сельское хозяйство. В 2011 г. одним из главных препятствий продвижению вперед в ходе Дохийского раунда было противодействие китайских химических предприятий снижению тарифов.

В нескольких случаях органы ВТО по урегулированию споров выносили решения не в пользу Китая, и Пекин, к его чести, соглашался с ними (впрочем, и ему, хотя и реже, доводилось выигрывать

при рассмотрении таких споров в ВТО).

В 2007 г. представитель Китая был избран в состав совета по урегулированию споров. Однако сейчас, когда США, ЕС и другие жалуются на ужесточающиеся, как они счи-

тают, протекционистские меры Пекина, количество жалоб на Китай в ВТО скорее всего будет увеличиваться²⁵.

Например, ЕС и США обратились в ВТО с претензиями на то, что китайские экспортные тарифы на сырье вносят искажения в процесс торговли: они дают преимущества китайским фирмам, нуждающимся в сырье, и способствуют привлечению в страну иностранных инвестиций. В июле 2011 г. соответствующий орган ВТО вынес по этому вопросу решение не в пользу Китая. Возможно, скоро ему предстоит разбирательство и по вопросу о редкоземельных металлах: в 2010 г. Пекин запретил их экспорт, что, очевидно, является нарушением правил ВТО. Представители западных компаний, работающих в Китае, утверждают, что правительство страны вопреки нормам ВТО вынуждает их к передаче интеллектуальной собственности, проводя тем самым политику дискриминации

²⁵ *Grant Ch.* Is China being beastly to foreign investors? — [S. I.], July 2010. — (CER Insight).

в отношении западных фирм. Однако сами эти фирмы, как правило, просят свои правительства воздерживаться от протестов, поскольку не хотят ссориться с китайскими властями.

Присоединяясь к ВТО, Китай обещал поставить подпись под кодексом о государственных закупках. Однако прошло десять лет, а его действие все еще не распространяется на КНР: Пекин согласился подписать это соглашение, но с оговорками, которые другие страны сочли неприемлемыми. Впрочем, Китай, возможно, пересматривает свою позицию по этому вопросу. Кое-кто в руководстве КНР желает, чтобы страна играла в ВТО более видную роль. Они ценят в этой организации «внешний якорь», помогающий им устоять перед лицом требований об ужесточении протекционистской политики внутри страны.

Региональное управление

Последние лет пятнадцать Китай проявляет все больший интерес к институтам управления на региональном уровне. Лидеры страны осознали, что, принимая участие в деятельности региональных «дискуссионных клубов», они могут успокоить соседей, озабоченных растущей мощью КНР. Кроме того, они пришли к выводу, что эти институты могут способствовать защите интересов Китая и обузданию американского влияния в близлежащих странах.

Азиатский финансовый кризис 1997 г. стал катализатором регионального сотрудничества. Многим странам Азии пришлось девальвировать валюту; они обнаружили, что МВФ, предлагающий лишь «лекарства» по рецепту Вашингтонского консенсуса, мало чем может им помочь. Китай решил обойтись без девальвации, что способствовало сохранению конкурентоспособности его соседей в плане экспорта. Кроме того, он оказал финансовую помощь нескольким странам Юго-Восточной Азии. После кризиса некоторые государства региона сочли, что в условиях роста

финансово-экономической взаимозависимости укрепление регионального сотрудничества выглядит целесообразным. Китайские официальные круги сформулировали лозунг «Мулинь, фулинь, анлинь», определяющий принципы отношений со странами региона, — «Добрососедство, выгодное соседство, безопасное соседство».

Китай поддержал стремление АСЕАН стать площадкой для более масштабных региональных инициатив, таких как «АСЕАН + 3» (Китай, Япония и Южная Корея) и Региональный форум АСЕАН²⁶.

²⁶ Форум (первая встреча в его рамках состоялась в 2005 г.) насчитывает 27 членов: в него входят 24 азиатских государства, ЕС, Россия и США.

В январе 2010 г. вступило в силу соглашение о свободной торговле между Китаем и АСЕАН. Это способствовало увеличению товарооборота между КНР и государствами АСЕАН: сегодня он достигает примерно 200 млрд долл. в год.

Структуры вроде АСЕАН + 3 привлекают Пекин тем, что в них не входят Америка и ее союзники. Поэтому в 2005 г., когда создавался Восточноазиатский саммит, Китай поначалу был против приглашения Индии, Австралии и Новой Зеландии в состав его участников. Тем не менее он уступил пожеланиям Японии и нескольких стран Юго-Восточной Азии, выступавших за включение этих трех государств, а недавно согласился на участие в саммитах США и России.

Шанхайская организация сотрудничества стала для Китая площадкой для урегулирования пограничных споров с пятью другими странами-участницами. ШОС — это форум для обсуждения региональных экономических вопросов и проблем в сфере безопасности. Однако она не стала полномасштабной организацией — отчасти потому, что Китай и Россия настороженно относятся к возможной гегемонии друг друга в ШОС. Организация не сыграла никакой роли в ходе кризиса в Киргизии в 2010 г. и вряд ли сможет преобразоваться в значительную управленческую структуру в сфере безопасности или экономики.

С середины 1990-х годов до 2010 г. Китаю удалось улучшить отношения с большинством соседей. Вероятно, этому способствовало и наличие в регионе целого ряда «дискуссионных клубов». Однако по многим вопросам напряженность сохраняется.

В некоторых случаях она вызвана спорами вокруг больших рек, истоки которых находятся в Китае. В частности, китайцы возводят плотины на Амуре, Брахмапутре и Меконге, что вызывает беспокойство стран, расположенных ниже по течению. Принятая в 1997 г. Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков — единственное соглашение, касающееся подобных водных ресурсов. Она призвана обеспечить справедливое использование рек, проходящих по территории нескольких стран, не допустить ущерба окружающей среде и предусматривает уведомления о соответствующих крупных проектах. Китай, Бурунди и Турция были единственными странами, проголосовавшими против принятия конвенции (хотя Пекин и утверждает, что соблюдает ее положения)²⁷.

²⁷ Конвенция не может вступить в силу до ее ратификации 35 государствами, пока это сделали только 14 стран.

Впрочем, большой ущерб имиджу Китая наносят споры относительно морских, а не речных вод. В 2010—2011 гг. из-за территориальных притязаний и иных конфликтов вокруг морских акваторий Китай частично утратил завоеванное ранее расположение соседей. В марте 2010 г. Северная Корея потопила южнокорейский боевой корабль «Чхонан» (при этом погибло 46 членов его команды), а в ноябре того же года подвергла обстрелу принадлежащий Южной Корее остров, что также не обошлось без жертв. Пекин не стал подвергать действия Пхеньяна критике, что вызвало разочарование в Сеуле.

Кроме того, Китай ужесточил свою позицию в территориальном споре с Японией в Южно-Китайском море: в сентябре 2010 г. китайский сейнер протаранил японское судно, и его капитан был задержан. В ответ китайские власти арестовали нескольких япон-

ских бизнесменов и приостановили экспорт редкоземельных металлов в Японию. Капитан сейнера был освобожден, но Пекин потребовал от Токио извинений и компенсации; во многих странах Юго-Восточной Азии сочли, что он перегнул палку.

Китай также выдвигает притязания на архипелаги Парасель и Спратли в Южно-Китайском море; на владение некоторыми из этих островов претендуют также Вьетнам, Бруней, Филиппины и Малайзия. Многие беспристрастные наблюдатели считают притязания Пекина на большую часть акватории Южно-Китайского моря несколько странностями, поскольку они основываются на китайских же картах, а не на критериях, изложенных в Конвенции ООН по морскому праву. Когда китайские официальные лица объявили это море зоной «основополагающих национальных интересов» (как правило, эта формулировка используется лишь применительно к Тибету и Тайваню), это вызвало тревогу в некоторых странах

²⁸ Конвенция ООН по морскому праву (Китай в отличие от США ее подписал) создает основу для урегулирования конкурирующих притязаний на морях. Однако Китай не желает передавать свои претензии на рассмотрение арбитража.

АСЕАН. В июле 2010 г. госсекретарь США Хиллари Клинтон заявила на заседании Регионального форума АСЕАН в Ханое, что основополагающие национальные интересы США предполагают свободу коммерческого мореплавания. Она намекнула на то, что Вашингтон считает притязания Китая необоснованными, и отметила, что споры вокруг островов следует урегулировать на

многосторонней основе. Это вызвало раздражение Пекина: он вновь подтвердил свою позицию — подобные разногласия следует разрешать с заинтересованными странами на двусторонней основе, без участия АСЕАН или международного посредничества ²⁸. Жесткая линия Китая вызвала негативную реакцию у нескольких государств Юго-Восточной Азии.

Заявления США по Южно-Китайскому морю возмутили Пекин, и, возможно, теперь ему будет труднее смягчить свою позицию. Впрочем, не у всех стран АСЕАН есть территориальные разногла-

сия с Китаем вокруг спорных островов и не все они приветствуют участие США в решении вопросов безопасности в регионе. У Таиланда, Камбоджи и Бирмы (несмотря на сближение последней с Западом, которое наблюдается в последнее время) сложились весьма теплые отношения с КНР. В то же время некоторые другие государства АСЕАН на неофициальном уровне призывают Вашингтон усилить свою роль в вопросах безопасности в Азии, чтобы уравновесить возвышение Китая.

Китайские официальные круги, как правило, подчеркивают значение регионального управления. «Эти региональные органы могут послужить основой для системы глобального управления, — отмечает один дипломат. — Все они способствуют стабильности, так что “пусть расцветает сто институтов”». Некоторые ученые, однако, указывают на беззубость этих структур. Так, по мнению Пань Вэя, «региональные организации никакого значения не имеют, это просто форумы: подобные институты не могут нами управлять»²⁹.

²⁹ Интервью автора с Пань Вэем, июнь 2010 г.

Китай и США

Подходы Пекина к вопросам внешней политики и глобального управления во многом определяются позицией США. Америка — то мерило, с которым руководство КНР сравнивает результаты, достигнутые собственной страной. Хотя китайские руководители любят говорить о «взаимовыгодных решениях», мыслят они зачастую категориями игры с нулевой суммой: что хорошо для Китая, то может быть плохо для США, и наоборот. Хотя многие западные лидеры говорят, что приветствуют взлет Китая, китайцы далеко не всегда убеждены в их искренности. И они тревожатся о том, что, пока политический строй КНР отличается от американского, США будут пытаться дестабилизировать их страну. Несомненно, они

правы в том, что различия между двумя системами оборачиваются напряженностью. По словам высокопоставленного чиновника

³⁰ *Friedberg A. A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia. — [S. l.]: Norton, 2011.*

администрации Джорджа У. Буша Аарона Фридберга, «цель США — способствовать “смене режима” в Китае, подтолкнуть его к отказу от авторитаризма и выходу на путь к либеральной демократии — но только постепенно и мирными средствами»³⁰.

Тем не менее опасения китайской стороны порой перерастают в паранойю. Когда в декабре 2010 г. Нобелевская премия мира была присуждена находящемуся в заключении диссиденту Лю Сяобо, многие китайские чиновники и ученые, похоже, были убеждены в том, что Нобелевский фонд действовал по указке западных правительств. Они сочли это награждение элементом возглавляемого американцами заговора с целью подрыва политической системы Китая и ослабления страны.

Китай крайне чувствительно реагирует на любые шаги США, которые можно истолковать как элементы стратегии сдерживания. Так, в 2010 г. санкция Обамы на поставки оружия Тайваню, комментарии Клинтон по Южно-Китайскому морю и сделанное в ходе инцидента с сейнером заявление Вашингтона о том, что действие его военного альянса с Японией распространяется и на спорные острова, усилили в Пекине страх перед «окружением». Еще больше усугубили озабоченность Китая состоявшиеся в ноябре 2010 г. визиты Обамы в Индию, Индонезию и Южную Корею — страны, обеспокоенные ростом могущества КНР и стремящиеся к сближению с США.

В 2011 г. Вашингтон продолжал раздражать Китай. Летом США провели в Южно-Китайском море серию учений совместно с ВМС Австралии, Японии, Филиппин и Вьетнама. В ноябре девять государств поддержали планы Вашингтона по созданию «Транстихоокеанского партнерства», предусматривающие либерализацию торговли и внедрение элементов общего рынка. В партнерстве участвуют азиатские страны: Австралия, Бруней, Вьетнам, Малайзия, Сингапур

и Южная Корея. Япония подумывает стать его десятым членом, однако Китай в этом проекте не участвует. В том же месяце, находясь в Австралии, Обама заявил: присутствие Америки в Тихоокеанском регионе — это всерьез и надолго. Он также объявил о размещении в Дарвине 2500 американских морских пехотинцев. Затем, в январе 2012 г., в установочном выступлении о политике безопасности США Обама объявил о существенном сокращении военного бюджета США и частичном выводе войск из Европы — но в то же время подчеркнул решимость обеспечивать безопасность в Азии. Подобные шаги льют воду на мельницу китайских националистов.

В том, что касается глобального управления, Китай полагает, что США могут использовать свою ведущую роль во многих институтах, чтобы нанести ущерб его интересам. Пекин беспокоит тот факт, что американцы пытались задействовать «двадцатку» и МВФ, чтобы вынудить КНР повысить курс национальной валюты. Кроме того, несмотря на договоренность, достигнутую в Дурбане, Китай по-прежнему тревожится, что Европа и США могут использовать переговоры по климатическим изменениям, чтобы заставить его принять меры, способные ослабить китайскую промышленность и энергобезопасность страны. Неудивительно, что позитивнее всего китайцы относятся к международным организациям, в которых США не участвуют или не могут занять господствующие позиции.

В последние годы активно обсуждалась идея о возможности возникновения американо-китайской «большой двойки», которая будет фактически определять положение дел в мире в XXI в. И порой Пекин и Вашингтон действительно играют первую скрипку на переговорах об изменении климата и управлении мировой экономикой.

«Действия Китая и США — по отдельности, вместе или во взаимодействии с союзниками на глобальных многосторонних либо региональных форумах — будут все больше обозначать пределы возможного в сфере глобального управления, — отмечают двое ученых из Канады. — В ходе глобального экономического кризиса Китай

и Соединенные Штаты продемонстрировали заинтересованность во взаимодействии друг с другом и, что не менее важно, в привязке своих двусторонних отношений к многостороннему формату. Их

³¹ *Chin G., Thakur R. Will China change the rules of global order? // Washington Quat. — 2010. — Ост.*

излюбленным форумом, по крайней мере в том, что касается обуздания финансового кризиса, а возможно, и руководства бреттонвудскими институтами в целом... стали саммиты «большой двадцатки»³¹.

Однако роль, которую сыграл ЕС на Каннском саммите «двадцатки» (где он создавал проблемы) и климатическом саммите в Дурбане месяц спустя (где он помог прийти к согласию), показывает всю ограниченность концепции «большой двойки». Кроме того, официально Пекин дает понять, что неодобрительно относится к этой идее. Если бы общественность сочла Китай участником тандема, управляющего миром, она стала бы требовать резкого расширения его международных обязательств.

Однако мнение некоторых влиятельных китайских ученых идет вразрез с официальной версией. Янь Сюэтун, например, положительно относится к идее «большой двойки», поскольку опасается анархии на международной арене. «Проблема политического вакуума заметна везде, в частности в Афганистане и Ираке. Наши национальные интересы требуют, чтобы мы определяли положение в мире, и если мы хотим иметь больше прав, то должны брать на себя и больше обязательств — мы же чересчур сосредотачиваемся на краткосрочных экономических интересах»³².

³² Интервью автора с Янь Сюэтуном, июнь 2010 г.

Почему Китаю следует серьезнее относиться к глобальному управлению

Никто не может сказать с уверенностью, придаст ли Пекину усиление могущества страны большую склонность к односторонним

или коллективным действиям. По мере наращивания его военных и экономических мускулов Китай может прийти к выводу, что лучший способ обеспечить свои интересы — это прямые действия, либо в одиночку, либо совместно с группами союзников. У Пекина может выработаться пренебрежение к медлительным международным институтам, которым европейцы придают такое значение (и должны придавать больше значения американцы, сталкиваясь с относительным ослаблением влияния собственной страны).

Однако такой подход не отвечает интересам Китая. По сравнению с Россией Китай гораздо активнее участвует в многосторонних действиях в экономической сфере, но он мог бы делать еще больше. И если правители страны непредубежденно проанализируют шаги, необходимые для создания здоровой, современной, устойчивой и более сбалансированной экономики, они придут к выводу о целесообразности большего участия в глобальном экономическом управлении. Будучи крупным экспортером, Китай, несомненно, заинтересован в укреплении системы международной торговли. Он должен сделать все, что в его силах, для успешного завершения Дохийского раунда, а если это окажется невозможным — предложить реальные альтернативы, хотя бы частично обеспечивающие снижение тарифов, которого планировалось добиться в Дохе. Кроме того, Китай, занимающий первое место в мире по объему выбросов парниковых газов и заинтересованный в повышении энергоэффективности своей экономики, мог бы в рамках группы БАСИК взять на себя инициативу по разработке предложений о новом международном режиме по сокращению этих выбросов и соответствующих институтах для замены Киотского протокола.

Как страна, вкладывающая все больше капиталов в других странах и участвующая в конкурентной борьбе за контракты на зарубежных рынках, Китай должен поддерживать международные нормы, защищающие иностранных инвесторов и обеспечивающие справедливый порядок в сфере государственных закупок. Ему сле-

дует прекратить дискриминацию иностранных фирм, вкладывающих капиталы в Китае, и незамедлительно подписать кодекс ВТО о госзакупках. Пекин хочет придать экономике страны инновационный характер, а это требует защиты интеллектуальной собственности. По мере того как китайские компании будут осознавать необходимость защиты своей интеллектуальной собственности, правительству страны придется с меньшей бесцеремонностью относиться к интеллектуальной собственности фирм из других стран. Наконец, будучи заинтересован в стабильности мировой экономики, Китай должен быть готов к координации валютной политики с другими

³³ *Wolf M.* How China should rule the world // *Financial Times*. — 2011. — Mar. 23.

новыми державами и странами Запада ³³. Это не означает уступки требованиям США. Речь идет об ответственности за судьбу международной финансовой системы и участия в переговорах по чувствительным вопросам — в рамках «двадцатки» или в ином формате. В любом случае Китай почти всегда найдет себе союзников в важнейших для него вопросах.

Лидеры страны признают, что Китаю как экономической сверхдержаве необходимо играть одну из ведущих ролей в деятельности многосторонних экономических институтов. Однако в том, что касается глобального управления в сфере безопасности, Пекину предстоит пройти куда больший путь. В данном докладе уже говорилось о его нежелании сотрудничать в этой области. Но опять же непредвзятый анализ интересов КНР в плане безопасности должен привести к изменению такого подхода. Необходимость изменения обусловлена двумя вескими причинами. Во-первых, рост могущества Китая беспокоит многие страны. Кроме того, немало проблем, важных для страны, можно решить лишь за счет международного сотрудничества.

Китайская сторона продемонстрировала понимание значения региональных органов — пусть даже более напористая политика Пекина в последние годы привела к частичной утрате доверия, ко-

торым он пользовался у соседей. Восстановить репутацию Китаю поможет активизация участия в региональном управлении. Так, он мог бы возглавить усилия по выработке правил урегулирования территориальных споров в Южно-Китайском море. Пекину стоило бы также вернуться к идее совместной с японцами добычи нефти в Восточно-Китайском море. Китай мог бы также выступить с предложениями по укреплению АСЕАН + 3, Регионального форума АСЕАН и Восточноазиатского саммита, чтобы преобразовать их в нечто большее, чем дискуссионные клубы.

Вместе с тем несколько небольших шагов на мировом уровне помогли бы успокоить страны, озабоченные военными амбициями Пекина, например, Индию, Россию и США. КНР следует активнее убеждать Пхеньян и Тегеран в необходимости сворачивания или сокращения их ядерных программ. Китай должен строже, чем сейчас, соблюдать режим нераспространения. Пекин мог бы также заявить: если США, Россия, Франция и Британия сократят свои стратегические силы до определенного уровня, Китай примет участие в переговорах по ядерному разоружению.

Кроме того, Китай мог бы присоединиться к странам — участникам Международного уголовного суда, ратифицировать Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, подписать Оттавскую конвенцию по противопехотным минам и принять участие в «Инициативе по безопасности в борьбе с распространением ядерного оружия». Подобные шаги дали бы Китаю больше оснований требовать ответных шагов навстречу от других держав. Кроме того, у него расширились бы возможности влиять на эти и другие режимы и организации. Более позитивный подход к вопросам глобального управления усилил бы «мягкое влияние» КНР.

В общем и целом Китай нуждается в системе глобального управления, пожалуй, больше, чем США. В геостратегическом плане он расположен в более опасном регионе мира, в меньшей степени, чем Америка, наделен природными богатствами, более уязвим к воздействию климатических изменений, а его экономи-

³⁴ *Stephens Ph.* How a self-sufficient America could go it alone // *Financial Times*. — 2012. — Jan. 13.

ка сильнее зависит от открытости системы международной торговли ³⁴.

Некоторые китайские чиновники и ученые согласны как минимум с некоторыми аргументами в пользу более активного участия страны в глобальном управлении. Возможно, когда КНР станет еще сильнее, чем сейчас, она обретет бóльшую уверенность в своей способности отстаивать собственные интересы на международных форумах и ставить международные институты на службу этим интересам. Вероятно, в Пекине осознают, что бесцеремонные односторонние действия — вроде тех, к которым питал склонность Джордж У. Буш в годы первого президентского срока, способны нанести ущерб «мягкому влиянию» страны.

Этот оптимистический вариант развития событий удачно подытоживает Ши Иньхун: «Мы позитивнее относимся к глобальному управлению, чем Россия, больше Китая склонная к национализму и жесткости. Если Россия идет на уступки, это обуславливается реалистическими расчетами, основанными на ее собственных интересах. Китай настроен либеральнее, поскольку мы больше беспокоимся относительно противопоставления наших взглядов американским. Наши элиты становятся либеральнее — за возможным исключением командования НОАК, — и все больше людей начинают относиться к глобальному управлению серьезно. Мы будем уча-

³⁵ Интервью автора с Ши Иньхуном, июнь 2010 г.

ствовать в нем активнее, чем Россия и Индия, если от нас не будут требовать шагов, способных нам повредить, — как в вопросе о климатических изменениях»³⁵.

Хуан Пин, возглавляющий Институт Америки Академии общественных наук КНР, даже прогнозирует: в долгосрочной перспективе у Китая может выработаться «...более позитивное отношение к глобальному управлению, чем у США, которые помешались на своем суверенитете. Наше внутреннее экономическое развитие требует сотрудничества и интеграции с ЕС, США и Японией»³⁶.

Возможно, в чем-то Хуан Пин прав. После ооновских климатических саммитов ООН в Канкуне в декабре 2010 г. и Дурбане годом позже члены многих делегаций утверждали, что самым серьезным препятствием к достижению обязывающей договоренности о сокращении выбросов углекислого газа была позиция Соединенных Штатов, а не Китая; невозможно было даже представить, что Сенат США ратифицирует такое соглашение. Кроме того, соотношение голосов в нескольких важнейших международных органах скорее всего изменится, что уменьшит влияние США и ЕС; это может привести китайцев к выводу, что многосторонние механизмы способны работать в их интересах.

³⁶ Интервью автора с Хуан Пин-ном, июнь 2010 г.

Но хотя Китай в некоторых областях может стать более ответственным акционером международного устройства, его мировоззрение скорее всего будет по-прежнему чрезвычайно отличаться от мировоззрения европейцев и сильно отличаться от мировоззрения американцев. Китайцы и дальше будут делать акцент на невмешательстве во внутренние дела государств, абсолютном приоритете суверенитета, «гармонии в мире» и дипломатии в качестве ответа на все сложные вопросы. Они по-прежнему будут играть роль рупора развивающихся стран в ходе разногласий с Западом. В то же время Запад будет в той или иной степени продолжать говорить об общечеловеческих ценностях, делегировании суверенитета и нормативной внешней политике, поощряющей другие страны к изменению их образа действий за счет убеждения и условий при предоставлении помощи. И, несмотря на осознание того факта, что Китай стал мощной экономической державой, западным странам будет трудно избавиться от покровительственного отношения к нему.

4. Какую роль должна играть Европа?

Влияние Запада на глобальное управление

Подходы России и Китая к вопросам глобального управления во многом будут зависеть от действий американцев и европейцев. США — то мерило, с которым Москва и Пекин сравнивают собственную позицию. Особенно в вопросах безопасности, но они осознают и значение ЕС, обусловленное его экономическим весом. Чем чаще западные страны действуют через международные организации, а не в одностороннем порядке, тем выше вероятность, что Россия и Китай последуют их примеру. И чем убедительнее Запад сумеет доказать новым державам, что они способны влиять на деятельность и характер таких структур, тем серьезнее они станут к этим структурам относиться.

США сыграли ведущую роль в создании нынешней системы глобального управления и продолжают активно участвовать в деятельности многих международных институтов, особенно связанных с экономикой. Будучи державой номер один, они должны взять на себя основную ответственность за реформирование этой системы. Но хотя некоторые обозреватели «New York Times» — и, возможно, даже Барак Обама — хотят, чтобы Америка взяла на себя такую роль, шансы на то, что это произойдет на деле, невелики. Многие американцы сосредоточены на собственных экономических проблемах и считают, что их лидерам следует меньше беспокоиться о глобальных вопросах. И хотя движение «Часпитие» не контролирует Республиканскую партию, его позиция учитывается многими республиканцами. Большинство американцев, похоже, не

волнует провал Дохийского раунда, неучастие их страны в формирующихся институтах по борьбе с изменением климата и снижение эффективности «большой двадцатки».

Конечно, нежелание Америки активнее участвовать в деятельности международных институтов — явление не новое. Многие европейцы забыли, как их раздражала склонность Америки к односторонним действиям по таким вопросам, как изменение климата и контроль над вооружениями, во времена администрации Клинтона (он поддержал Киотский протокол, Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и создание Международного уголовного суда, но не добился одобрения Сената по всем этим вопросам).

Хотя в 2008 г. американцы отдали свои голоса Бараку Обаме, США, возможно, все больше склоняются к односторонним, а не коллективным действиям. В начале деятельности на посту президента Обама был твердым приверженцем международного сотрудничества, но несколько неприятных инцидентов, например, Копенгагенский климатический саммит в декабре 2009 г., похоже, вызвали у него разочарование. Война в Ливии, в ходе которой американцы оказали НАТО логистическую поддержку, но предоставили Британии и Франции взять на себя бомбардировки, возможно, свидетельствует о том, насколько мало США станут в будущем проявлять готовность к взаимодействию на международном уровне — по крайней мере, в некоторых регионах мира. Центр тяжести американской внешней политики все больше переносится на Ближний Восток и в Азию, а акцент делается на двусторонних отношениях.

Те, кто с оптимизмом относится к перспективам глобального управления, полагают: когда США осознают, что становятся относительно слабее, они, исходя из собственных интересов, начнут с большим энтузиазмом относиться к обязывающим международным нормам: ведь последние могут ограничить свободу маневра Китая и других новых великих держав. Но хотя США скорее всего в той или иной мере сохраняют приверженность интернационалистской политике (изоляциялизм невозможен для страны, име-

ющей столько интересов на мировой арене), особых признаков усиления сочувствия Вашингтона к коллективным действиям не наблюдается.

Пессимисты утверждают, что Америка нуждается в сильных глобальных институтах меньше, чем любая из других ведущих держав. Ее соседи — мирные демократические страны, а по военной мощи она в обозримом будущем останется на первом месте в мире. Американская экономика меньше, чем китайская, зависит от зарубежных рынков сбыта. Конечно, она все больше интегрируется в мировое хозяйство, и международное сотрудничество однозначно выгодно Соединенным Штатам. Но для многих американцев это отнюдь не самоочевидно ¹.

¹ *Stephens Ph.* How a self-sufficient America could go it alone // *Financial Times*. — 2012. — Jan. 13.

Все это не сулит ничего хорошего с точки зрения перспектив глобального управления. Пока США не подпишут соглашение о создании Международного уголовного суда, Оттавскую конвенцию и не ратифицируют Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, убедить Россию и Китай присоединиться к ним будет очень трудно (Москва, впрочем, ратифицировала договор по ядерным испытаниям). Европейцы же, напротив, участвуют во всех структурах глобального управления, перечисленных в табл. 2. Шестьдесят лет строительства разного рода наднациональных институтов сделали их интуитивными сторонниками мультилатерализма.

При всех своих многочисленных проблемах Евросоюз потенциально способен решающим образом повлиять на судьбу системы глобального управления. По совокупному ВВП он занимает первое место в мире. На его долю приходится более половины общемирового объема помощи в целях развития. Он проявил себя влиятельным игроком на переговорах по климатическим изменениям под эгидой ООН. Кроме того, Европа по-прежнему обладает «мягким влиянием»: ее сравнительно эгалитарное общество, стабильность, города и культура вызывают восхищение во всем мире. Другие

региональные организации, например, МЕРКОСУР и АСЕАН, признают, что представляют собой бледную тень ЕС, и порой напрямую пытаются копировать его действия. В ООН европейцы пользуются влиянием, превосходящим их реальный потенциал. И они прилагают все усилия — зачастую скромно не афишируя эту деятельность, — чтобы обеспечить бесперебойную работу целого ряда международных организаций.

Но хотя европейцы хорошо понимают механизм многосторонней системы и порой знают, как улучшить его работу, нынешняя сла-

бость Европы ограничивает ее способность возглавлять и формировать эту систему. Действия объединенной Европы в качестве великой державы недотягивают до ее экономического веса. О проблемах ЕС написано немало, и в данном докладе не место заниматься их детальным анализом².

² См., в частности: *Grant Ch.* Is Europe doomed to fail as a power? (with a response by Robert Cooper). — [S. I.], July 2009. — (CER essay); *Idem.* Nothing to celebrate // Foreign Policy. — 2012. — Jan. 4.

Кризис евро и неспособность европейских лидеров исправить ситуацию за два года чрезвычайных саммитов и «решений» — половинчатых и принимаемых с запозданием — наносят репутации ЕС огромный ущерб. То же можно сказать и о стабильно низких темпах роста в Европе. Не помогает делу и то, что страны-участницы не всегда выступают с единых позиций во внешней политике, в том числе и в отношении России и Китая, а также тот факт, что Служба внешних сношений (зачаточное министерство иностранных дел Евросоюза) пока еще не заработала эффективно. Не улучшают репутацию ЕС и постоянные сокращения вооруженных сил европейских стран, а также разногласия между ними о том, следует ли применять силу, и если да, то когда, — как это было в ходе операции в Ливии. Если Европа сможет преодолеть кризис своей валюты, выработать более связную внешнюю политику (особенно по отношению к соседним странам) и повысить военный потенциал, у нее будет куда больше возможностей влиять на международное устройство.

Пока же ЕС должен умело использовать имеющийся потенциал. Он, несомненно, заинтересован в том, чтобы убедить новые державы: твердые международные нормы им выгодны. Но для этого ему необходимо выработать более четкую стратегию по осуществлению данной цели.

Партнерства ЕС со странами БРИКС

У ЕС существуют «стратегические партнерства» с 10 странами, но в данном случае название не соответствует содержанию ³.

Смысл реального стратегического партнерства, вроде того, что связывает Францию и Германию или Британию и Соединенные Штаты, в том, что ради общих отношений друг с другом участники порой делают то,

³ С Бразилией, Индией, Канадой, Китаем, Мексикой, Россией, США, ЮАР, Южной Кореей и Японией.

чего им делать не хочется. Кроме того, подлинное стратегическое партнерство должно сосредоточиваться на нескольких ключевых вопросах. Однако стратегические партнерства ЕС носят «технократический» характер, что ведет к дискуссиям по десяткам социальных, экономических, научно-технических и экологических проблем. В их рамках редко обсуждаются вопросы, сильно волнующие многих людей. Отношения Европы с Россией, Китаем и другими странами БРИКС станут более плодотворными, если ЕС перестроит эти партнерства в соответствии с определенными принципами.

Разъяснять выгоды от глобального управления

Какая бы тема ни обсуждалась, ЕС стоит обращать внимание партнеров на то, что открытость, наличие международных норм и институтов способны принести всем пользу. Этот аргумент следует приводить не только применительно к проблемам торговли, инвестиций и климата, но в отношении таких вызовов, как распространение оружия массового уничтожения, кибератаки и эпидеми-

ческие заболевания. Европейцам следует призывать БРИКС стать «ответственными акционерами» международной системы, пусть даже это словосочетание отдает снисходительностью. Подобное ощущение исчезнет, если одновременно они предложат новым державам участвовать в установлении новых правил.

Естественно, в своих контактах с партнерами европейцы должны избегать покровительственного тона. Если они не согласны с партнером, об этом надо заявлять четко, но не впадать в проповеднический раж. Американцам находить верный тон, пожалуй, еще труднее, чем европейцам, что может временами давать последним преимущество.

Аргументы ЕС будут звучать убедительнее, если он будет подкреплять декларируемые ценности практическими делами и хранить верность принципу открытости. Даже в период экономической рецессии европейские страны не должны закрывать свои рынки. Если они хотят наказать Китай за нечестные, по их мнению, методы в торговле, им следует обратиться с жалобой в ВТО, а не принимать контрмеры в одностороннем порядке. Конгресс США грозит ввести против КНР санкции за якобы имеющую место манипуляцию валютным курсом, но любые санкции могут оказаться нарушением правил ВТО. Конгресс также устанавливает «компенсационные пошлины» на экспортные товары Китая и Вьетнама в ответ на предполагаемые незаконные субсидии — и это сверх антидемпинговых пошлин на те же самые товары. В декабре 2011 г. федеральный окружной суд США признал компенсационные пошлины незаконными. ЕС не должен следовать этим примерам, ему надо придерживаться правил.

В рамках партнерств сосредотачиваться на нескольких важнейших темах

В отношениях с Россией ЕС должен делать все возможное, чтобы способствовать модернизации ее экономики. Европейцы приняли немало усилий, чтобы Россия попала в ВТО — этот про-

цесс успешно завершился в конце 2011 г. Но возможности Европы не беспредельны: осуществление реформ, столь остро необходимых российской экономике, зависит от политических лидеров в Москве. «Модернизационные партнерства» с европейскими странами и компаниями вряд ли дадут большую отдачу, если, как это было до сих пор, будут сосредоточены на передаче технологий или создании в России «оазисов инноваций». Эти партнерства были бы результативнее, если бы активнее способствовали улучшению делового климата и ситуации с законностью в России.

Одной из ключевых тем партнерства ЕС-Россия должен стать более конструктивный диалог по энергетическим вопросам. Большая часть российского газового экспорта приходится на страны ЕС, а он, в свою очередь, на 40% зависит от голубого топлива из России. Напряженность в энергетических отношениях между ними неизбежна: Россия заинтересована в высоких расценках и долгосрочных контрактах по фиксированным ценам, но многих в Европе это не устраивает; России не нравятся нормы ЕС относительно «разделения производственных активов», не позволяющие «Газпрому» владеть трубопроводными сетями в Европе; кроме того, Россия продвигает трубопроводный проект «Южный поток» в качестве альтернативы «Набукко», который поддерживает большинство стран ЕС.

Однако обеим сторонам нужен диалог, в рамках которого они могли бы обсуждать эти проблемы и другие вопросы, например, о том, чем ЕС мог бы способствовать повышению энергоэффективности в России, или о правилах для иностранных инвесторов, вкладывающих капиталы в российский энергетический сектор. Одно из затруднений в связи с подобным диалогом заключается в том, что интересы и позиции европейских стран по многим из этих вопросов различаются: некоторые страны ЕС, сильнее других зависящие от российского газа, например, Германия, как правило, с большим сочувствием относятся к точке зрения России.

Вторым направлением российско-евросовского партнерства должны стать регулярные переговоры о ситуации в регионах, с которыми

обе стороны граничат. Членам Евросоюза по этому вопросу договориться легче, чем по энергетической тематике, но для Москвы он носит особо чувствительный характер. Большинство россиян не видит веских оснований для участия ЕС в делах этой группы постсоветских государств. А Владимир Путин одной из приоритетных задач сделал вовлечение Украины в так называемый Евразийский союз.

Интересы и ценности Европы требуют, чтобы суверенитет и независимость Белоруссии, Молдавии и Украины, а также трех государств Южного Кавказа оставались нерушимыми. На деле и ЕС, и Россия заинтересованы в политической стабильности и экономическом благополучии этих стран. И хотя геостратегическое соперничество между Москвой и Брюсселем на территории общих соседей, вероятно, неизбежно, им следует чаще обсуждать вопросы, связанные с этим регионом, чтобы каждая сторона знала «запретную черту» другой, поощрять друг друга к транспарентным действиям и рассматривать возможности для сотрудничества, например, в поддержке украинской экономики.

Что же касается Китая, то главной целью ЕС в отношениях с ним должно быть улучшение условий для иностранных компаний, работающих в стране, либерализация инвестиционного режима, совершенствование защиты интеллектуальной собственности, бóльшая открытость в сфере госзакупок и устранение дискриминации иностранцев в пользу отечественных фирм. ЕС уже многие годы ставит эти вопросы, но безрезультатно. Если Пекин проявит некоторую гибкость в данных сферах, выиграют не только иностранные инвесторы: усиление конкуренции и соблюдение прав интеллектуальной собственности будет способствовать модернизации китайской экономики. ЕС следует также поощрять инвестиции китайских компаний на своей территории. Чем больше капиталов китайцы вложат за рубежом, тем лучше они смогут оценить пользу международных норм по защите инвестиций.

Другим приоритетом должна стать задача убедить китайскую сторону серьезнее относиться в угрозе распространения ядерного

оружия. ЕС необходимо призывать Пекин прекратить передачу ядерных технологий Пакистану и активизировать усилия, чтобы убедить Северную Корею и Иран отказаться от их ядерных программ. Британия, Франция, Россия и США могли бы убедить Китай усилить транспарентность в том, что касается его собственного ядерного арсенала, а также присоединиться к «Инициативе по безопасности в борьбе с распространением ядерного оружия» и «Глобальному партнерству против распространения оружия и материалов массового уничтожения».

Выступать с единых позиций и сотрудничать со странами-единомышленниками

Москва и Пекин мастерски используют разногласия между европейскими странами, ослабляя тем самым возможности ЕС. В том, что касается России, у европейцев существуют различные мнения по вопросам энергетической политики и прав человека. В отношении Китая эти различия во мнениях касаются протекционизма в торговле и опять же прав человека. Например, государства Южной Европы, как правило, меньше всего волнуют права человека в Китае, а их лидеры отказываются встречаться с далай-ламой. В то же время большинство руководителей стран Северной Европы проводят такие встречи в той или иной форме, порой навлекая на себя «карательные меры» Пекина. Если бы европейцы договорились о каких-то общих принципах (например, с далай-ламой следует встречаться, но не в официальных зданиях), Китаю труднее было бы применять контршаги против отдельных стран. Кроме того, страны Южной Европы, в отличие от Северной, в большей степени готовы поддержать протекционистские меры против китайского импорта. Однако в последний год, когда Греция, Испания и Португалия пытались стимулировать китайские прямые инвестиции в свою экономику и покупку китайцами их государственных облигаций, позиция «южан» относительно торговых споров между ЕС и Китаем смягчилась ⁴.

Конечно, в отношениях с такими важными партнерами, как Россия и Китай, страны ЕС не всегда будут в состоянии выступать с единых позиций. Однако месседж у них должен быть общий. Если каждый министр или чиновник из государств Евросоюза, посещая Пекин и Москву, будет продвигать одни и те же приоритеты, это не может не оказать воздействия. Кроме того, следует хотя бы отчасти устранить разнобой между странами-участницами и институтами ЕС. Столицы членов Евросоюза, как правило, не поднимают тему прав человека, дорожа экономическими отношениями с Россией и Китаем, эту задачу они оставляют структурам ЕС.

⁴ *Godement F., Parello-Plesner J.*
The scramble for Europe. —
[S. l.], July 2011. — (ECFR policy
brief).

и те же приоритеты, это не может не оказать воздействия. Кроме того, следует хотя бы отчасти устранить разнобой между странами-участницами и институтами ЕС. Столицы членов Евросоюза, как правило, не поднимают тему прав человека, дорожа экономическими отношениями с Россией и Китаем, эту задачу они оставляют структурам ЕС.

Даже взаимодействие не гарантирует европейцам достижение их целей. Но, как отметил один из ведущих французских ученых, «ключ к глобальной политике в отношении Китая — работа с другими странами с целью формирования коалиций, способных усилить рычаги давления Европы на Пекин»⁵. Европейцы начинают это осозна-

⁵ *Godement F.* A global China
policy. — [S. l.], June 2010. —
(ECFR policy brief).

вать. Так, в ходе нескольких разбирательств в ВТО относительно допущенных Китаем нарушений Евросоюз сотрудничал с США. А в 2010 г. ЕС, США и Япония совместно призвали китайскую сторону внести по-

правки в законодательство об «отечественных инновациях», ставящее под угрозу права интеллектуальной собственности иностранных инвесторов. В том же году, когда Америка и Евросоюз пытались убедить Китай согласиться с дополнительными санкциями против Ирана, они нашли полезного союзника в лице Саудовской Аравии.

Уметь «торговаться»

Евросоюзу непросто вести себя жестко с другими державами. Но в вопросах, по которым между странами-участницами существует единство, ЕС должен быть в большей степени готов идти на политические «размены». Например, Китай хочет, чтобы Брюсс-

сель присвоил ему статус страны с рыночной экономикой, что затруднит ЕС введение против него антидемпинговых пошлин (этот статус КНР, будучи членом ВТО, так или иначе получит в 2016 г.). Евросоюзу стоит предложить удовлетворить просьбу китайской стороны, но в обмен на существенное улучшение ситуации с правами иностранных инвесторов. Брюсселю стоит подумать и о другом давнем требовании Пекина — отменить эмбарго на поставки в Китай вооружений, введенное после бойни на площади Тяньаньмэнь. Его также можно было бы удовлетворить — но в ответ на значительное и необратимое продвижение вперед в вопросах прав человека, в том числе массовое освобождение из-под стражи диссидентов⁶.

Подобный торг не должен вести к протекционистской политике. Некоторые из тех, кто выступает за взаимные уступки, подразумевают: если Китай не будет активнее открывать свои рынки, ЕС следует приступить к закрытию своих. Но сокращение товарооборота не отвечает ничьим интересам. Если китайская сторона ведет себя неконструктивно, максимум, что следует делать ЕС, — это строго соблюдать собственные законы, например, путем усиления борьбы с нелегальным китайским импортом (речь идет о товарах, якобы произведенных в Евросоюзе, но на деле изготовленных в Китае).

Особых признаков большей готовности европейцев к компромиссному торгу пока не наблюдается. Так, в 2010 г. Москва предложила создать российско-евросовский внешнеполитический комитет для обсуждения вопросов безопасности. Канцлер Меркель в ответ заявила, что поддержит эту идею, но только если Россия поможет урегулировать Приднестровский конфликт. На сегодня конфликт остается неразрешенным, и комитет так и не создан.

⁶ Многие годы США беспокоились, что снятие эмбарго приведет к резкому увеличению поставок оружия в Китай. Однако в 2008 г. ЕС внес поправки в свои правила торговли оружием. Они касаются не только Китая, но и всех стран. По мнению европейских дипломатов, в случае отмены эмбарго эти поправки воспрепятствуют масштабным поставкам вооружений в КНР. Пентагон с этим, правда, не согласен.

**Поднимать тему прав человека, но не допускать,
чтобы сама судьба партнерства зависела от нее**

У ЕС почти нет возможностей для влияния на характер политической системы в России и Китае. При этом — независимо от отношения обеих стран к собственным гражданам — ему необходимо обсуждать с их правительствами массу вопросов. ЕС следует неизменно критиковать нарушения прав человека, четко заявляя, что они отразятся на качестве взаимоотношений с Брюсселем. Но одновременно необходимо продолжать диалог и торговые отношения. В том, что касается России и Китая, Евросоюз может добиться большего, сосредотачивая внимание на проблеме верховенства закона в целом, а не на наиболее чувствительных правозащитных проблемах. Например, в обеих странах действуют финансируемые ЕС программы по подготовке судей и персонала тюрем.

Брюсселю следует напоминать России, что улучшение ситуации с законностью будет стимулировать ПИИ и предпринимательскую деятельность в стране. Подобные заявления не обязательно вызовут у партнеров обиду: сам Медведев неоднократно заявлял о необходимости усиления верховенства закона в России. Когда же европейцы будут обсуждать проблему прав человека с китайским правительством, им следует сосредоточиться на несоблюдении Пекином не только международных норм — КНР подписала, но не ратифицировала Конвенцию ООН о гражданских и политических правах, — но и внутреннего законодательства, запрещающего на бумаге произвольные аресты.

Даже несмотря на экономические неурядицы и политический разнобой, ЕС будет оказывать большое влияние на формирующийся многополярный миропорядок. То же относится и к США, как бы Америка ни относилась к международным институтам. Однако характер развития России, Китая и других новых держав будет иметь решающее значение с точки зрения эволюции международного устройства.

5. Будущее России, Китая и глобального управления

Какие изменения произойдут в России и Китае?

В последние несколько лет Китай стал решительнее утверждать свои национальные интересы, а Россия, по крайней мере после войны с Грузией в 2008 г., несколько поубавила напор. Если эти тенденции окажутся реальными и устойчивыми, они не обойдутся без последствий для глобального управления.

Некоторые опасались, что война с Грузией станет прологом к новому периоду в российской внешней политике, отличающемуся большим влиянием национализма. Однако этого не случилось. Хотя результатом войны стало незаконное завоевание территории и гибель более 600 человек (в основном грузин), она, возможно, помогла россиянам преодолеть комплекс слабости, упадка и неудач. «Война с Грузией была не началом нового витка российского экспансионизма, а завершением двадцати лет геополитического отступления, поэтому в психологическом плане она имела большое значение, — отмечает Федор Лукьянов. — Война и экономический кризис ускорили переход России к более спокойному внешнеполитическому курсу»¹. Похоже, так все и обстоит на самом деле, хотя выборы в Госдуму и уличные акции протеста в конце 2011 г. совпали с повышением накала антиамериканской риторики в государственных СМИ и заявлениях Путина.

Большое влияние на события в России оказывают цены на нефть. Пока они высоки, у тех, кто управляет страной, вряд ли возникнет

¹ Выступление на конференции Центра европейских реформ в Лондоне 16 февраля 2011 г.

энтузиазм относительно перестройки экономики в направлении перехода от сырьевого экспорта к секторам производства и услуг. Объемные нефтяные доходы снимают остроту с вопроса о реформах. Да и в любом случае реструктуризация народного хозяйства поставит под угрозу привилегированное положение кланов, обладающих политической властью и получающих финансовые выгоды от деятельности сырьевых отраслей.

Представители российской политической элиты, настроенные более либерально, выступают за укрепление законности, улучшение условий для иностранных и отечественных инвесторов и участие страны в экономическом глобальном управлении: все это должно ускорить перемены в России. Однако если цены на нефть не упадут и не останутся низкими на долгое время, им трудно будет выигрывать споры на эти темы. На момент написания этих строк цены на нефть составляли 100 долл. за баррель, и российская элита была вполне довольна жизнью.

В долгосрочной перспективе, однако, можно с осторожностью говорить об основаниях для надежды. Нефтяные цены вряд ли будут высокими бесконечно долгое время. Кроме того, среди серьезных аналитиков и чиновников уже существует единство мнений: сколько бы ни стоила нефть, методы управления российской экономикой надо менять. Их аргументы в пользу диверсификации народного хозяйства и создания более благоприятных условий для бизнеса звучат убедительно. Принятое Медведевым в апреле 2011 г. решение запретить кремлевским чиновникам занимать высокие посты в руководстве государственных предприятий было небольшим шагом вперед, но одобрение Путиным вступления России в ВТО в декабре того же года имело большое значение. Это позволяет предположить, что возвращение Путина на пост президента нельзя считать несовместимым с продолжением реформ.

Антиправительственные демонстрации зимой 2011/12 г. могут сделать неизбежными какие-то реформы, пусть нерешительные и поэтапные. У значительной части молодых представителей

городского среднего класса выработалось крайне циничное отношение к правителям России и контролируемым ими властным структурам. Эти россияне общаются друг с другом через Интернет и социальные сети, они не смотрят государственное телевидение. То, как Путин отреагирует на их требования о политических реформах, окажет решающее воздействие на будущее России. Если он попытается резко «закрутить гайки», провоцируя еще больше критики в свой адрес внутри страны и за рубежом и тем самым подстегивая националистическую паранойю, возникнет опасность политической нестабильности, а экономика понесет ущерб. Российское государство в большей степени «уйдет в себя» и станет менее конструктивным участником международных институтов. Но если он позволит провести какие-либо серьезные реформы, движение протеста, возможно, отчасти выдохнется, дела в экономике пойдут лучше, а отношения России с Западом станут менее конфликтными. О некоторых, правда, незначительных реформах уже объявлено: в январе 2012 г. Путин заявил, что будут восстановлены прямые выборы губернаторов.

Похоже, в России что-то изменилось, и, пожалуй, необратимо, а потому жесткие репрессии представляются маловероятными. Однако правители страны сталкиваются с трудной дилеммой: «...Если оставить все как есть, неизбежен неуклонный упадок, а в конце концов и крушение еще при жизни нынешних лидеров. В то же время серьезные реформы чреваты риском утраты контроля, власти и собственности. Кремлевские лидеры хотят быть похожими на Петра, но боятся кончить, как Горбачев. В результате пока они действуют, как Брежнев»².

Внешняя политика — не единственная движущая сила перемен в России. В Москве усиливается страх перед растущим могуществом Китая. В этом состоит одна из причин сравнительно мягкой линии Москвы в отношении США и Европы после грузинской войны. Если Путин и его окружение придут к выводу, что структур-

² Тренин Д. *Post-imperium: евразийская история* / Моск. Центр Карнеги. — М.: РОССПЭН, 2012.

ные перемены в экономике России усилят ее мощь и влияние в мире, они будут готовы «проглотить» значительную дозу реформ. Российским лидерам необходимо определиться, какой они хотят видеть страну и ее экономику. Если Россия решит стать частью Запада, она в долгосрочной перспективе с большей вероятностью будет конструктивно относиться к глобальному управлению.

В то время как применительно к России существуют некоторые предварительные основания предполагать, что в будущем она станет активнее участвовать в глобальном управлении, в Китае основная тенденция может иметь противоположную направленность. По мнению индийцев, жителей Юго-Восточной Азии и Южной Кореи, японцев и многих европейцев (да и некоторых россиян), в последние несколько лет с Китаем стало труднее иметь дело. Отчасти это связано с укрепившейся уверенностью Пекина в себе. Финансовый кризис и кризис евро привели кое-кого в Китае к мнению, что Запад слабеет и больше не вправе читать им нотации. Отчасти усилившуюся напористость Пекина можно объяснить влиянием новых игроков на внешнеполитическом поле, например, нефтяных, горно-добывающих компаний и промышленного лобби, а также игрой мускулов традиционного игрока — НОАК. Не стоит забывать и о националистической риторике, пронизывающей китайскую блогосферу. Наконец, в 2012 г. стране предстоит смена поколений в руководстве. Партийные лидеры тревожатся относительно собственного места в новой иерархии и не желают прослыть мягкотелыми по отношению к иностранцам.

³ Great disorder under heaven // The Economist. — 2010. — Dec. 16; Wang Jisi. China's search for a grand strategy // Foreign Affairs. — 2011. — Mar./Apr.

Общая политическая линия по важнейшим вопросам определяется Коммунистической партией Китая. Однако западные и китайские наблюдатели отмечают: последние несколько лет внешнюю политику не курировало какое-либо конкретное лицо или орган³. Если они правы, этим, возможно, объясняется противоречивость и порой даже провокационность многих заявлений и действий Китая.

В начале 2012 г. нельзя с уверенностью сказать, сохраняется ли в силе более напористая линия Пекина. В первой половине 2011 г. китайское руководство предприняло усилия для улучшения отношений с Вашингтоном, Нью-Дели и — после цунами — с Токио. Однако в июне Вьетнам обвинил Китай в том, что его корабли нанесли повреждения вьетнамским судам в Южно-Китайском море, а Манила сетовала на запугивающие действия китайцев в отношении филиппинских судов (в китайской блогосфере эти инциденты обернулись требованиями нанести военные удары по Вьетнаму и Филиппинам, причем подобные заявления не подвергались цензуре). В октябре Токио заявил, что японским истребителям в апреле-сентябре 2011 г. пришлось втрое чаще, чем за тот же период предыдущего года, взлетать по тревоге, чтобы перехватывать китайские военные самолеты вблизи границ воздушного пространства Японии. Японцы пожаловались и на повысившуюся активность китайских субмарин у своих берегов.

Если тенденция к усилению напора сохранится, это не только подтолкнет некоторых соседей Китая к укреплению альянса с США, но и обернется негативными последствиями для глобального управления. Китай может стать адептом «рамсфельдизма», рассматривая медлительные международные институты как досадную помеху его свободе маневра. Возможно, он попытается добиться своего за счет односторонних действий или совместно с группой союзников либо будет запугивать малые страны, с тем чтобы те выполняли его пожелания.

Однако в китайской властной системе есть немало людей, придерживающихся иной точки зрения и считающих, что у страны нет иного выбора кроме интеграции в глобальные экономические и политические структуры — естественно, при этом перестраивая их в свою пользу. Китай продолжает привлекать иностранные инвестиции, соглашаться с решениями арбитражного органа ВТО и взаимодействовать с западными державами — пусть и без энтузиазма — по таким вопросам, как иранский, северокорейский и судан-

ский. Пока сторонники сотрудничества, стремящиеся ограничить антагонизм между Китаем и Западом, еще пользуются влиянием.

Пути эволюции международной системы и китайской экономики подкрепляют аргументы сторонников сотрудничества. Декан факультета международных исследований Пекинского университета Ван Цзисы пишет: понимание китайским руководством безопасности расширяется за пределы традиционной военной тематики

⁴ *Wang Jisi. China's search for a grand strategy // Foreign Affairs. — 2011. — Mar./Apr.*

и акцента на отдельных странах. Теперь эта концепция включает такие вопросы, как стабильность финансовых рынков, терроризм, экология, продовольственная безопасность и нераспространение. Это подталкивает Китай к большей активности в рамках многосторонних институтов ⁴.

В конечном счете успех — или неудача — китайского руководства в обеспечении перехода к более современной экономике, обществу и политической системе окажет самое серьезное воздействие на позицию страны в отношении глобального управления. Если гладко осуществить этот переход не удастся и страна переживет период хаоса, последствия с точки зрения глобального управления скорее всего будут негативными. Утратив уверенность в себе, руководство КНР будет сильнее поддаваться паранойе и недоверию к иностранцам.

Несмотря на громадные экономические достижения Китая, премьер-министр Вэнь Цзябао неоднократно характеризовал народнохозяйственную модель страны как «нестабильную, несбалансированную, нескоординированную и неустойчивую». Экономике необходимо сбалансировать в сторону большего объема потребления, которое сейчас составляет лишь около трети ВВП — по международным стандартам это очень низкий показатель. И напротив, уровень инвестиций, достигающий 60% ВВП, необычайно высок. Кроме того, слишком много подобных инвестиций связано со спекуляцией недвижимостью. Государственные предприятия и другие

фирмы-фавориты получают дешевые кредиты, но большинству частных компаний очень трудно занять деньги в банке. Проценты по вкладам сильно отстают от темпов инфляции. Компартия влияет на решения многих банков в вопросах кредитования, что ведет к неверному распределению капиталов и значительному объему пустую растроченных инвестиций.

Если бы правительство усовершенствовало систему социального обеспечения, люди обрели бы уверенность в завтрашнем дне и тратили больше денег. В то же время повышение курса национальной валюты способствовало бы восстановлению равновесия в экономике: удешевление импорта и ослабление инфляционного давления привели бы к росту потребления. Китаю также необходимо резко повысить эффективность потребления энергии и снизить масштабы загрязнения окружающей среды. Двенадцатый пятилетний план показывает, что правительство осознает эти проблемы и хочет изменить баланс в экономике.

Однако группы, противостоящие реформам (некоторые из них пользуются большим влиянием в компартии), будут делать все возможное, чтобы не допустить перемен. После начала финансового кризиса в 2008 г. роль государства в экономике во многих отношениях усилилась. Хватит ли у нового поколения лидеров влияния, чтобы провести болезненные, но необходимые реформы, обеспечивающие сохранение динамичных темпов роста в стране? Если им это не удастся и темпы роста существенно замедлятся, в Китае возникнет серьезная социальная, а возможно, и политическая напряженность. И тогда сторонникам сотрудничества будет еще труднее одерживать верх в спорах в руководстве.

Российско-китайские отношения

Рамки данного доклада не позволяют детально анализировать состояние российско-китайских отношений ⁵. Вкратце некоторые на-

блюдения, связанные с ролью этих двух держав в системе глобального управления, таковы. Отношения между Москвой и Пекином

⁵ См.: *Bobo La*. Ten things everyone should know about the Sino-Russia relationship. — [S. 1.], Dec. 2008. — (CER policy brief), а также *Trenin D*. Awkward neighbours: How Russia and China see each other. — [S. 1.], Febr. 2012. — (CER report); русский перевод: *Тренин Д*. Россия-Китай: представления о безопасности и стратегии / Центр европ. реформ; Моск. Центр Карнеги. — М., 2012.

сегодня хороши как никогда. Двусторонняя торговля процветает. Российские и китайские военные участвуют в совместных учениях под эгидой ШОС. В ООН и на других международных форумах Китай и Россия поддерживают друг друга в противодействии либеральному интервенционизму и «цветным революциям» в соседних странах. Обе державы не хотят оказаться в изоляции по какой-либо важной международной проблеме и потому прикрывают друг друга в противостоянии Западу, скажем, в вопросах о правах человека в Зимбабве

или об иранской ядерной программе. Обеим столицам выгодно сдерживать и сводить к минимуму взаимные разногласия.

Однако Россия и Китай придают отношениям с Западом больше значения, чем друг с другом. Так, в последние годы некоторые представители руководства России заговорили о принадлежности страны к «христианской цивилизации». Министр иностранных дел Сергей Лавров утверждает: существует три «Запада» — США, Европа и Россия. Веками в России шли споры между теми, кто считает, что стране следует ориентироваться на Запад, и теми, кто предлагает ей смотреть на Восток, однако первые преобладают.

О том, какое значение китайская дипломатия придает США и России, говорит разница в объемах торговли: с США двусторонний товарооборот КНР составлял в 2010 г. 457 млрд долл., а с Россией — всего 62 млрд. В неофициальных беседах многие китайские чиновники пренебрежительно отзываются о способности россиян управлять экономикой.

«Перезагрузка» российско-американских отношений в последние годы вызвала в Пекине некоторую озабоченность. Китай-

ские официальные круги задаются вопросом: не побудит ли Россию насущная потребность в модернизации экономики к большей уступчивости Западу в геополитических вопросах? Они отмечают, что с начала «перезагрузки» позиция Москвы по отношению к Ирану ужесточилась.

Москва, в свою очередь, тревожится из-за усиливающегося экономического диспаритета между Россией и Китаем. Любые разговоры о китайско-американской «большой двойке» вызывают у российской стороны нервозность. Некоторые официальные лица в Москве утверждают, что в последние годы в отношениях их страны с Китаем тоже произошла своего рода «перезагрузка», но они беспокоятся, насколько долго она сохранится в силе. «В основе этой перезагрузки лежало признание нами того факта, что мы больше не являемся старшим партнером, и их согласие с тем, что мы не будем младшим партнером, — поясняет один высокопоставленный российский чиновник. — Это — партнерство, а не альянс, оно будет действовать пять, десять, может быть, двадцать лет, но если наша экономика и дальше будет расти медленнее, сохранить это равноправие будет трудно».

Публично россияне говорят о хороших отношениях между двумя странами (то же неизменно утверждают и китайцы). Однако в частном порядке некоторые из них высказывают опасения, что из-за усиливающейся экономической асимметрии Китай может перестать относиться к России как к равному партнеру в Центральной Азии, Тихоокеанском регионе, в энергетической сфере и в области международной безопасности. Как отмечает исследователь Бобо Ло, «Россия все больше будет перемещаться на периферию интересов Китая, и эта маргинализация вызовет у нее сильное недовольство»⁶.

⁶ *Bobo La. Ten things...*

Несмотря на напряженность, отношение России и Китая к глобальному управлению остается схожим. Это отношение, естественно, определяется историей двух стран и особенностями их социально-политического развития. Дэвид Шамбо считает, что ки-

тайцам трудно превратиться в «ответственных акционеров», поскольку их политическая культура носит «гоббсовский» характер: «Большинство китайцев считают, что “среда обитания” в их стране крайне непредсказуема и враждебна». Эта точка зрения распространяется и на международное устройство: считается, что многие иностранные государства стремятся «пожиться» за счет Китая. «Уровень доверия минимален — а потому с точки зрения китайцев коллективные действия не могут основываться на общих идеалах и ценностях».

Другой отличительной особенностью китайского общества, пишет Шамбо, является центральная роль «гуаньси» (взаимных одолжений). Поскольку доверие между людьми находится на минимальном уровне, они оказывают друг другу услуги: «В Китае ни

когда не удастся обуздать или искоренить коррупцию, поскольку в представлении китайцев бизнес основывается на фаворитизме и личных связях. Поэтому такого понятия, как “общественные товары” — имеющего ключевое значение в концепции

⁷ См.: *Shambaugh D. China goes global: the partial power.* — Chap. 4 (книга скоро выйдет в свет в издательстве «Oxford University Press»).

глобального управления, — в этой стране нет. Там все делается по принципу “ты мне, я тебе”»⁷.

Замечания Шамбо актуальны, но со временем страны претерпевают эволюцию. Политические процессы в Британии XVIII в. также во многом строились на системе «гуаньси», но это ушло в прошлое. Ван Цзисы с оптимизмом смотрит на процесс эволюции ценностей в китайском обществе. Он указывает: традиционно китайские руководители говорили о сотрудничестве с другими странами на основе общности интересов, а не ценностей. Но сейчас, когда они стали уделять больше внимания имиджу и «мягкому влиянию» страны, им «необходимо также стремиться к общности ценностей на мировой арене, таких как достойное государственное управление и транспарентность». По его мнению, такие внутривнутриполитические проблемы, как коррупция и недовольство в обществе,

способны «ускорить изменение ценностной ориентации китайской политической элиты, поскольку они показывают, что сохранение ее власти и дальнейшее возрождение страны зависят от усиления прозрачности и подотчетности народу, а также большего акцента на верховенстве закона, демократии и правах человека — ценностях, которые в современном мире становятся общепринятыми»⁸.

⁸ *Wang Jisi*. China's search for a grand strategy // *Foreign Affairs*. — 2011. — Mar./Apr.

Многие из замечаний Шамбо относительно Китая применимы и к России: «гоббсовское» мировоззрение, недоверие, коррупция и обмен услугами. Однако россияне — поскольку их страна в историческом, географическом и культурном плане ближе к Западу, а также последние двести лет является одним из крупных игроков в дипломатии «концерта» — несколько позитивнее воспринимают концепцию глобальных «общественных товаров».

Необходимость укрепления глобального управления

В данном докладе затрагивались в основном те аспекты глобального управления, которые связаны с экономикой и безопасностью. Те, кто оптимистичнее воспринимает перспективы глобального управления, основное внимание, как правило, уделяют экономике. Один из таких ученых — профессор Принстонского университета Джон Икенберри. Он считает, что для Китая и других незападных держав путь к модернизации проходит через существующий миропорядок, а не мимо него: «Они не стремятся оспорить основные нормы и принципы либерального международного устройства, а хотят играть в его рамках более авторитетную и ведущую роль. Более того, сегодняшние изменения в соотношении сил означают не крах либерального порядка, а его торжество. Бразилия, Китай и Индия повысили свое благосостояние и потенциал, действуя в рамках существующего международного устройства — извлекая

пользу из его норм, практики и институтов включая ВТО и недавно созданную “двадцатку”. С учетом новых проблем XXI в. у всех великих держав появится больше стимулов к поддержке открытой и правовой международной системы. В условиях роста взаимозависимости в сферах экономики и безопасности издержки от несоблюдения международных норм и отказа от сотрудничества увеличиваются. По мере усиления взаимозависимости в мировой экономике всем государствам — даже большим и мощным — будет труднее обеспечивать себе благосостояние в одиночку»⁹.

⁹ *Ikenberry J.* The future of the liberal world order // *Foreign Affairs.* — 2011. — May/June.

Будем надеяться, что он прав. Весьма характерно, что основное внимание Икенберри уделяет глобальному управлению в вопросах экономики, а не в сфере безопасности. Ученые, специализирующиеся на внешней и оборонной политике, как правило, смотрят на положение дел пессимистичнее. Среди них — американский публицист и историк Роберт Каган: «Могущество меняет не только людей, но и страны. Оно меняет их представления о себе, своих интересах, подобающем положении в мире, о том, как к ним должны относиться другие. Поэтому в истории взлет великих держав часто приводил к международной напряженности, а то и к масштабным войнам... Франция, Испания, Россия, Германия, Америка, Япония — все они с разной степенью успеха боролись и сражались за пространство на мировой арене, соответствующее их растущей экономической и военной мощи, а также за переустройство мира в соответствии с их представлениями о собственных интересах и убеждениями. Амбиции Китая, его стремление к стратегической самостоятельности, растущее осознание собственного значения, озабоченность проблемами статуса и “почета”, а также наращивание военной мощи для защиты его нового положения в мире — все это действия, характерные не для державы эпохи “постмодерна” или державы, выступающей за статус-кво, а для новой великой державы в самом нормальном, традиционном смысле этого понятия... Опыт истории позволяет пред-

положить, что, обретая уверенность, Китай станет с меньшей, а не большей терпимостью относиться к препятствиям на своем пути»¹⁰.

Каган часто сравнивает сегодняшнюю Восточную Азию с Европой в 1914 г. — тогда многие весьма неглупые люди тоже были убеждены, что разветвленные экономические связи между европейскими странами исключают большую войну на Континенте. Однако сейчас степень взаимозависимости в мире выше, чем в то время. Китайские руководители понимают, что экономическую жизнь нельзя сводить к игре с нулевой суммой и любой серьезный конфликт чреват ущербом для их страны.

¹⁰ *Kagan R.* The return of history and the end of dreams. — [S. l.], Atlantic Books, 2008.

Политические процессы приобретают все более «национальный» характер, но необходимость в глобальном управлении сегодня остра как никогда. Существующие угрозы, например, распространение ядерных материалов и пандемии, по-прежнему внушают тревогу. Кроме того, появляются новые проблемы, эффективно решить которые на уровне отдельных государств невозможно, например, связанные с кибератаками, мусором в космосе и глобальным потеплением. Неспособность ЕС и США преодолеть долговые кризисы и обеспечить бесперебойный рост вредит мировой экономике в целом. То же можно сказать о глобальных перекосах текущего баланса и односторонних шагах в валютной политике. Тем не менее международное экономическое сотрудничество высокой результативностью не отличается.

ЕС — наилучшая на сегодняшний день схема преодоления несоответствия между национальным характером политики и необходимостью международного сотрудничества. Однако Европа ослаблена экономическими затруднениями, которые, как и рост политического популизма, ограничивают ее способность играть активную роль в глобальном управлении. То же относится и к США.

Одновременно страны БРИКС слишком скованы робостью, позорительным отношением к самой концепции глобального управ-

ления и разногласиями в собственных рядах, чтобы взять в свои руки штурвал международной системы. В результате мир страдает от дефицита управляемости. Поэтому аналитики вроде Йена Бреммера из «Eurasia Group» говорят о «мире с нулевым управлением».

Главный вопрос относительно перспектив глобального управления звучит так: «Насколько эффективно и быстро новые державыотреагируют на задачу превращения из “иждивенцев” в “управляющих” международной системы?»¹¹. Смысл знаменитого призыва Зеллика к Китаю — стать «ответственным акционером», по мне-

¹¹ *Chin G., Thakur R.* Op. cit.

¹² *Shambaugh D.* China goes global...

нию Шамбо, заключается в том, что он должен перейти от простой интеграции в международные институты к «подлинному восприятию международных норм и тем самым к выработке новой идентичности, в рамках которой его действия бу-

дут основываться на ценностной ориентации, а не на логических расчетах выгод и издержек»¹². Это наблюдение в полной мере относится и к России.

Страны БРИКС считают подобные точки зрения Запада покровительственными. У многих китайских ученых и чиновников неприятие вызывает само словосочетание «ответственные акционеры». По их мнению, смысл этого понятия таков: быть ответственным — значит делать то, что укажет Запад.

Хотя Китай, Россия и другие незападные державы все больше вовлекаются в деятельность международных институтов, они все еще относятся к этим структурам неоднозначно и не верят призывам Запада к участию в глобальном управлении. Они по-прежнему рассматривают существующее международное устройство как несправедливое и неравноправное и считают необходимым его реформировать, чтобы незападные страны получили больше возможностей на нее влиять.

Россия и Китай будут сосредотачивать внимание как на двусторонних отношениях с США, так и на глобальных институтах, но

им необходимо определить, оставляет ли первая задача достаточно простора для второй. Если Индия, Бразилия и другие новые державы превратятся в значительных игроков на геополитической арене, Пекин и Москва с большей вероятностью станут воспринимать принцип многосторонности всерьез. Кроме того, как отмечалось в предыдущем разделе, на их выбор большое влияние будут оказывать заявления и действия Соединенных Штатов и Евросоюза.

Если Европа усилится, это может сместить центр тяжести всей международной системы в сторону многосторонних механизмов. Однако, чтобы пробудить Европу к действию, возможно, понадобится серьезное ухудшение международной обстановки. Пока слишком многие европейцы убеждены, что живут в достаточно безопасном и благополучном мире. Если новые державы начнут запугивать и шантажировать европейские страны или размещать войска по соседству с ними, если в США произойдет резкий сдвиг к изоляционизму или на саммитах БРИКС будут приниматься решения по ключевым вопросам, затрагивающим интересы Европы, государства ЕС, возможно, осознают необходимость более тесного сотрудничества во внешнеполитической сфере. По крайней мере логика диктует именно это. Но чтобы Европа оказалась на высоте этой задачи, ей нужны более дальновидные и стратегически мыслящие лидеры, чем те, кто стоит у руля сегодня.

Summary

The need for international co-operation has never been greater, yet global governance is inadequate. Whether one looks at the Doha round of trade liberalisation, the climate change talks led by the United Nations, the G20's efforts to co-ordinate economic and financial policies, or efforts to reform the UN Security Council, not much is being achieved. 'Multilateralism' — the international institutions and rules intended to promote the common good — appears to be weakening. At the same time, the growing influence of China, Russia and other non-Western powers is pushing the international system towards 'multipolarity'.

The nature of the emerging multipolar order remains unclear. Will it be a world based on strong multilateral institutions, or one revolving around balance-of-power politics, in which big countries strive to achieve their objectives by forming alliances or acting unilaterally? The latter seems more likely: the US, which has sometimes championed multilateralism, is becoming weaker in relative terms, and also more prone to unilateralism; the EU, which believes in multilateralism, is under-performing diplomatically and economically; and the increasingly strong BRICS countries (Brazil, Russia, India, China and South Africa) take an instrumental approach to international institutions, usually supporting them only when they have an immediate interest in doing so.

Russia and China, compared and contrasted

In many ways, Russia and China have a similar attitude to global governance. Both view it as a Western concept, used by the West to promote

the interests of the West; both remain strongly committed to the principle of non-interference in other countries' affairs; both prefer concert diplomacy — informal gatherings of great powers — to other sorts of global governance; both like to use regional bodies to strengthen their positions in their neighborhood and globally; and in both countries there are struggles and arguments between two broad tendencies — one relatively liberal, that is fairly positive about engaging in global institutions, and one more nationalist, that is suspicious of engagement.

The big difference between the two countries is that China does not take global governance very seriously on issues of security, but it does engage, when it sees an interest in doing so, on economic subjects. Russia has tended to take the opposite approach: being willing to sign up to international rules on security, but reluctant to be active in economic global governance.

Their differing histories and economic structures explain the contrast. China is the world's biggest exporter, mainly of manufactured goods, and therefore has a strong interest in backing international rules on free trade. Russia, by contrast, exports a lot of oil and gas, for which there is no international regime. In the field of security, China is a rising power, increasingly confident of its new-found strength. So it is unwilling to be shackled by international rules on armaments. Russia, though in certain respects a declining power, retains a huge nuclear arsenal. It therefore sees arms-control regimes as a means of protecting its status and position.

Russia

Many Russians who work in and write on foreign policy — whether of a liberal, realist or nationalist disposition — have long been skeptical about the potential of global governance. From 1993 to 2002 liberals and realists dominated Russia's foreign policy; from 2003 to 2008 realists and nationalists were predominant; and since 2008 the picture has

been confused, though the nationalists may have become a little weaker. The financial crisis has made Russia aware of its economic vulnerability, the presidency of Barack Obama has led to a smoother relationship with Washington, and the rise of Chinese power has created anxieties in Moscow. However, in the winter of 2011/12, street protests against Prime Minister Vladimir Putin led him to step up anti-Western rhetoric.

However, through all these periods, the centre of gravity of Russian foreign policy has remained realist, focused on nation-states and hard power. Large countries like Russia are inclined to see supranational institutions as protectors of weak and small countries. They prefer concerts of powers, which give them status. The Russian world-view is more focused on power than rules.

Russia is not particularly influential in either the International Monetary Fund (IMF) or the World Bank. Nor has it played an active role in the UN-led climate change talks. Russia's decision to join the World Trade Organization in December 2011 — after 18 years of negotiation — reveals the country's reluctance to engage in global economic governance. But it also shows that engagers can sometimes win arguments within the Russian system.

As a major nuclear power, Russia takes international security institutions more seriously than economic institutions. However, its support for arms control is not unconditional. When he was president, Vladimir Putin pulled out of the Conventional Forces in Europe treaty, while the current president, Dmitri Medvedev, has threatened to abrogate the New Start strategic weapons treaty unless the US changes its plans for missile defense.

Russia strongly opposes Western-led military interventions — sometimes even more vehemently than China. It complains about the West's double standards: many Americans and Europeans forget about international law when, as with the bombing of Serbia or the invasion of Iraq, the UNSC gives no cover. The Russians use their privileged position on the UNSC to thwart Western attempts to criticise countries with poor human rights records.

Russia is supportive of three regional bodies, which strengthen its hand in its neighbourhood: the Customs Union, the Collective Security Treaty organisation (CSTO) and the Shanghai Co-operation Organisation (SCO). Russian leaders are particularly enthusiastic about the Customs Union with Belarus and Kazakhstan, which they hope will deepen and widen into a 'Eurasian Union' that includes countries like Ukraine. But Moscow is not putting much effort into turning either CSTO or SCO into serious security organisations. On its western side Russia resents the current European security architecture, dominated by two clubs from which it is excluded, the EU and NATO. Medvedev's efforts to build 'a new European security architecture' have come to nothing but Russia could still forge closer ties to the EU and to NATO.

Russia should take global governance more seriously. A more active engagement in international organisations could help the Russian economy to modernise. And a more successful Russian economy will have increasingly global interests, which international rules could help to protect. Russia should play a more active role in international discussions on financial regulation and climate change. It should also re-engage in arms control negotiations with the US and others. There are some tentative signs of a more positive attitude to global governance emerging in Moscow. In recent years, in addition to joining the WTO, Russia has signed the anti-bribery convention of the Organisation for Economic Co-operation in Europe, and come up with various initiatives in the G8 and G20.

China

Since Deng Xiaoping began his reforms in 1978, China has become steadily more engaged in global governance. However, China's more assertive foreign policy stance since 2009 suggests that, within the Chinese system, nationalists and realists are winning more of the arguments than engagers. A number of factors may explain this: China's

economic growth has surged at a time when the West is in crisis, making China's leaders more self-confident and less willing to accept Western tutelage; yet at the same time problems in Tibet and Xinjiang, and events in the Arab world, have made them feel insecure; a surge of nationalist postings on the internet has started to influence policy; and the imminent leadership transition makes China's leaders unwilling to be seen as soft on foreigners.

The rhetoric of China's leaders remains closer to that of the engagers than of the nationalists: they talk of multilateralism. But they see multilateralism as a tool and a tactic for promoting China's interests, rather than — as many Europeans see it — as an inherently superior system. China remains reluctant to engage in arms control or other sorts of security governance. It takes part in non-proliferation regimes, but Western powers and Russia think China's sale of nuclear reactors to Pakistan is irresponsible.

At the United Nations, China has a split identity: in the UN General Assembly, as a spokesman for the poorest countries, it can be rigid and doctrinaire; as one of the permanent members of the UNSC, it may be pragmatic and flexible. China remains attached the principle of non-interference, because of its history, having been abused by Western powers; because it wants to prevent those powers from interfering in Tibet and Xinjiang, or in its treatment of dissidents; and because it sees economic benefits in supporting regimes that the West finds unsavoury.

China is relatively positive about economic global governance. The ambiguous statement that China accepted at the end of the Durban climate summit, in December 2011, suggests that it may become more willing to accept global rules in this area. It takes the international financial institutions seriously, and sends first-rate people to them. And it has come up with an ambitious if impractical scheme for reforming the IMF's Special Drawing Right, so that that quasi-currency would include the renminbi. China likes the G20, since that forum gives it equal status to the US. Though China has been in the WTO for more than 10 years, it punches below its weight in that organisation, and has not

done a great deal to bring about a conclusion to the Doha round of trade liberalisation.

China talks up the importance of regional forums, such as SCO and ASEAN + 3, which have helped to reassure China's neighbors that its rise is essentially benign. However, China's relatively hard line on North Korea, Japan and the South China Sea over the past few years has damaged its standing with some neighbours.

What the US says and does has a big influence on China's foreign policy and its approach to global governance. Washington's reinforced commitment to Asia security since 2009 has fed Chinese concerns about encirclement by the US. China worries about the US using its dominant role in some international bodies to thwart Chinese interests. The official line in Beijing is to play down the prospect of a 'G2 world' run by the Chinese and the Americans, for that would imply that China had to take on greater international responsibilities.

As China's economic strength grows, it has a strong interest in becoming a more active participant in global institutions. As the world's biggest exporter, it should do more to revive the moribund Doha round — or make proposals for something to replace it. As a country that, increasingly, invests overseas, bids for contracts in other countries and wants to protect its own intellectual property (IP), it should discriminate less against foreign investors in China, do more to protect IP and sign the WTO code on public procurement.

China needs a radically new approach to security governance. China's neighbours, and other global powers, are not certain that its rise will be benign. China should therefore strengthen the institutions of regional governance in its neighborhood, improve its record in enforcing non-proliferation regimes, be more proactive in helping to solve the North Korean and Iranian nuclear problems and — for the first time — take part in international talks on reducing strategic and conventional weapons. Such an approach would boost China's soft power and put it in a strong position to ask favours of other powers.

The role of Europe

The behaviour of the US and the EU will have a huge impact on the attitudes of the BRICS to multilateral institutions. If Americans and Europeans take global governance seriously, Russia and China are more likely to do the same. But though the US does play an active role in many bodies, particularly those involving economics and finance, the American people are not enthusiasts for multilateralism. The election of Barack Obama, a president who has multilateral instincts — but would probably lose votes if he used the word — has not changed a great deal in that respect. Because Americans live in the world's number one military and economic power, feeling self-reliant and secure, few of them wish to enhance the power of international institutions.

The Europeans have a much better record of signing up to multilateral agreements. Since the EU is the world's biggest economy, and its member-states play a leading role in many key institutions, it has the capacity to influence the shape of the international system. However, severe economic problems have diverted European leaders away from several international challenges, including global governance.

Most Europeans know that they have a big interest in effective multilateral institutions. Given that emerging and re-emerging powers will influence those institutions, the EU's relationships with the BRICS are of crucial importance. In managing its 'strategic partnerships' with them, the EU should observe five principles. First, it should emphasize the benefits of global governance — and stay true to its own principles by respecting international rules. That means avoiding unilateral protectionism. Second, the EU should focus these partnerships on just a few, key subjects. Third, the Europeans should stay united, and work with like-minded countries such as the US, to increase their leverage. Fourth, the EU should be willing to bargain with Russia and China, for both sides' mutual benefit. Finally, the EU should always talk about human rights to the governments of such powers, but it should not make the entire partnership dependent on the way they treat, or mistreat, their people.

The future of Russia, China and global governance

The way that Russia and China develop will have big implications for global governance. Both face the difficult challenge of rebalancing their economies: Russia needs to build up manufacturing and service industries, depend less on oil and gas exports, and create a better business environment that encourages foreign investment; China needs to boost consumption, reduce investment and curb the powerful role of state-owned enterprises. In both cases, powerful vested interests oppose reform: in China, some sections of the Communist Party, and in Russia, some of the most powerful leadership clans. Rebalancing would curb the power and incomes of elites in both countries. China's economy is much stronger and more diversified than Russia's, yet without rebalancing and modernisation, neither country faces a rosy economic future.

All this matters for global governance. If they overcome their economic challenges and transform their economies, Russia's and China's rulers are more likely to feel confident and successful. They will then be more willing to engage constructively with other global powers. But if the two economies fail to make a smooth adjustment, and suffer from slowing growth and the consequent social unrest, it would bode ill for global governance. Both regimes would be prone to insecurity and paranoia towards the West. Nationalism would flourish in both countries.

The Russia-China relationship is currently the best it has ever been: trade is booming, Moscow and Beijing often work together diplomatically to oppose Western interventionism, and the two regimes avoid mutual criticism. However, both care more about their relations with the US than with each other. The Russians are increasingly fearful of China's economic strength and dislike talk of a 'G2 world' dominated by the US and China. The Chinese are sometimes contemptuous of Russia's economy, but they worry that the 'reset' between Moscow and Washington could lead the former to adopt more pro-Western foreign policies.

There are tentative reasons to think that Russia may be becoming more willing to engage in global governance. That may also be the case

in China. The more the Russian and Chinese economies become intertwined in the global economy, the more they are likely to be drawn towards multilateralism.

Scholars who focus on the economics of global governance tend to be optimistic about its future, believing that the emerging powers will buy into and support the existing system. But those who write about security are more pessimistic. They see the rise of China, in particular, as likely to destabilise the system.

The need for global governance has never been greater, yet the ability of the US and the EU to strengthen and shape the international system is constrained by their economic difficulties and by political populism. Meanwhile the BRICS are still inclined to treat multilateral institutions with coyness and suspicion. Their attitudes will be crucial in determining the future of global governance: if they can become 'responsible stakeholders' and adopt some of the values that help to underpin the existing institutions, multilateralism has a future.

О Центре европейских реформ

Центр европейских реформ — экспертно-аналитическая организация, цель которой — совершенствование деятельности Европейского союза и укрепление его роли в мире. Центр имеет проевропейскую ориентацию, но это не предполагает отсутствие критического восприятия. Он рассматривает европейскую интеграцию как по большей части благоприятный процесс, признавая, однако, что во многих отношениях деятельность Евросоюза не осуществляется должным образом. Также представляется, что Евросоюзу следовало бы брать на себя больше ответственности за происходящие в мире события — от противодействия изменению климата до обеспечения безопасности. Центр европейских реформ стремится содействовать тому, чтобы Европейский союз был открытым, инициативным и эффективным.

О Фонде Карнеги

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. известным предпринимателем и общественным деятелем Эндрю Карнеги для проведения независимых исследований в области международных отношений. Фонд не занимается предоставлением грантов (стипендий) или иных видов финансирования. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты мирового уровня, которые используют свой богатый опыт в различных областях, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах и научно-исследовательских институтах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства, не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, и его сотрудники имеют самые различные позиции и взгляды.

Решение создать Московский Центр Карнеги было принято весной 1992 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». С 1994 г. в рамках программы по

России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкий спектр общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют публикации и циклы семинаров по внутренней и внешней политике России, по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, безопасности, гражданского общества, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

**CARNEGIE ENDOWMENT
FOR INTERNATIONAL PEACE**

1779 Massachusetts Ave., NW, Washington, DC 20036, USA

Tel.: +1 (202) 483-7600; Fax: +1 (202) 483-1840

E-mail: info@CarnegieEndowment.org

<http://www.CarnegieEndowment.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва, Тверская ул., 16/2

Тел.: +7 (495) 935-8904; Факс: +7 (495) 935-8906

E-mail: info@carnegie.ru

<http://www.carnegie.ru>

Чарльз Грант

**Россия, Китай и проблемы
глобального управления**

Редактор А. Иоффе

Дизайнер русскоязычной версии Я. Красновский

Компьютерная верстка И. Королев

Подписано к печати 05.03.2012

Формат 60x90 1/16.

Гарнитура GaramondPremierPro

Печать офсетная. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 10.25

Тираж 1000 экз.

Издательство ООО «Пресс Клуб Сервис»

127322, Москва, ул. Милашенкова, д. 10, оф. 96

classick21@gmail.com

Отпечатано в типографии «August Borg»

105264, Москва, ул. Верхняя Первомайская, д. 47, корп. 11

РОССИЯ, КИТАЙ И ПРОБЛЕМЫ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Чарльз Грант

Публикуемый доклад посвящен позиции Китая и России по отношению к глобальному управлению. Китай, самая мощная из новых держав в экономическом отношении, будет играть особенно важную роль в формировании международной системы. Россия, сильно уступая ему по объему ВВП, остается влиятельным государством: она обладает привилегированным положением в Совете Безопасности ООН, играет ключевую роль на международном энергетическом рынке и имеет мощные вооруженные силы. Кроме того, Россия и Китай — единственные из новых держав, где политическая система носит недемократический характер (хотя российский авторитаризм мягче китайского). В этом состоит одна из причин, по которым Китай и Россия в ряде международных политических вопросов выступают единым фронтом против Запада.