

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

НЕВОЕННЫЕ РЫЧАГИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Региональные
и глобальные
механизмы

Под редакцией М.В. Братерского



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2012

УДК 327
ББК 66.4
Н40

Работа подготовлена при финансовой поддержке Научного фонда НИУ ВШЭ, индивидуальный грант 10-01-0070 «Региональные экономические механизмы внешней политики России» (М.В. Братерский) и поддержке факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ (коллектив авторов)

Рецензент:
главный научный сотрудник ИМЭМО РАН,
профессор факультета мировой экономики
и мировой политики НИУ ВШЭ
Е.С. Хесин

Авторский коллектив:

Глава 1 — *М.В. Братерский*
Глава 2 — *Т.В. Бордачев, Д.В. Суслов, М.В. Братерский*
Глава 3 — *М.В. Братерский*
Глава 4 — *М.В. Братерский, В.И. Зуев*
Глава 5 — *А.В. Белый*
Глава 6 — *М.В. Братерский*
Глава 7 — *М.В. Братерский*
Глава 8 — *О.В. Савельев, М.В. Братерский*
Глава 9 — *О.В. Савельев, М.В. Братерский*
Глава 10 — *М.В. Братерский*
Глава 11 — *Е. И. Демакова*
Глава 12 — *А.И. Суздальцев, М.В. Братерский*
Глава 13 — *А.В. Соколов*
Заключение — *М.В. Братерский*

ISBN 978-5-7598-0907-4

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
-----------------------	---

ЧАСТЬ I. МИРОВАЯ ПОЛИТИКО- ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

Глава 1. Методы исследования и ограничения в проведении анализа экономического инструментария внешней политики России	11
--	----

1.1. Мировая политэкономия как инструмент исследования	11
1.2. Методологическая база исследования. Основные концепции МПЭ и политической науки, примененные в исследовании	14
1.3. Ограничения, существующие при исследовании возможностей России проводить внешнюю политику экономическими методами	21

Глава 2. Мировая политико-экономическая система, ее архитектура и налагаемые ею ограничения	25
--	----

2.1. Влияние экономики на внешнюю политику	26
2.2. Влияние политики на внешнеэкономические связи	39
2.3. Системообразующие и ведомые государства мировой системы	57
2.4. Выгоды и издержки системообразующих государств	63

Глава 3. Политическая инфраструктура мировой экономики: режимы, обеспечивающие стратегическое превосходство	67
--	----

3.1. Политико-правовая (нормативная) система	68
3.2. Финансовая система	69
3.3. Технологическое и интеллектуальное лидерство	71
3.4. Мировая торговля	74
3.5. Язык, культурная экспансия, доминирование в сфере идей и мировых СМИ	75

Глава 4. Экономические инструменты внешней политики	78
4.1. Достижение политических целей экономическими методами	78
4.2. Экономические инструменты внешней политики принудительного типа	82
4.2.1. Регулирование доступа частных зарубежных компаний к собственным финансовым рынкам	82
4.2.2. Регулирование размещения суверенных фондов на собственном рынке	84
4.2.3. Торговые санкции	86
4.3. Экономические инструменты внешней политики стимулирующего типа	96
4.3.1. Регулирование экспорта капитала в другие страны как инструмент внешней политики.....	96
4.3.2. Прямые инвестиции	97
4.3.3. Кредитование зарубежных государств.....	100
4.3.4. Помощь при валютно-финансовых кризисах	103
4.3.5. Стимулирование международной торговли	106
4.3.6. Помощь развитию.....	107
Глава 5. Энергетическая взаимозависимость и миф об «энергетическом оружии»	113
5.1. Энергетическая взаимозависимость России и стран — импортеров ее энергии.....	113
5.2. Система ценообразования на нефтяных и газовых рынках	119
5.3. Контроль над транспортировкой нефти в российской политике.....	122
5.4. Тенденции развития энергетических рынков ЕС и их влияние на энергетическую политику России	124
Глава 6. Создание региональных экономических объединений	136
6.1. Причины роста интереса к региональной проблематике в 1990–2000-х годах	137
6.2. Политика и экономика региональной интеграции	141
6.3. С какой целью государства создают интеграционные схемы?.....	143
6.4. Концерт интересов в рамках интеграционных проектов	149
Глава 7. Возможности политики России в системе мировой экономики и политики	153
7.1. Место России в мировой системе	153
7.2. Экономическое положение России	155

7.3. Место России в мировой валютно-финансовой системе.....	158
7.4. Политико-правовая, общественная система России	161
7.5. Оценка инновационного потенциала	163
7.6. Язык, культурная экспансия, доминирование в сфере идей и мировых СМИ	165
7.7. Показатели мировой конкурентоспособности России и конкурентные преимущества России	166
7.8. Статус России в современном мире	169

ЧАСТЬ II. ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РОССИЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Глава 8. Использование Россией торговых санкций.....	173
8.1. Торговая война с Молдавией 2005 г.	173
8.2. Торговые санкции против Грузии	178
8.3. Эффективность применения Россией торговых санкций	180
Глава 9. Политический контекст вступления России в ВТО	183
9.1. Экономические цели вступления России в ВТО	183
9.2. Стратегические цели вступления России в ВТО	184
9.3. Тактические политические цели вступления России в ВТО	185
Глава 10. Торговля продукцией ВПК.....	192
10.1. Мировой рынок вооружений.....	193
10.2. Место России в мировом оружейном экспорте	195
10.3. География поставок ПВН.....	200
10.4. Формирование национальной системы контроля как поиск оптимального баланса между достижением политических и коммерческих выгод	205
10.5. Совершенствование национальной системы экспортного контроля как инструмента использования ВТС в политических и экономических целях	208
Глава 11. Газовая промышленность России на службе внешней политики или внешняя политика на службе «Газпрома»?	212
11.1. Общий контекст взаимоотношений «Газпрома» и государства	212
11.2. Отношения принципал — агент в газовой политике	216
11.2.1. Ситуация 1: Принципал (государство) — агент («Газпром»).....	217

11.2.2. Ситуация 2: Принципал («Газпром») — агент (государство).....	219
11.2.3. Ситуация 3: Неоднозначность распределения ролей между принципалом и агентом.....	222
11.2.4. Контракт между принципалом и агентом.....	225
Глава 12. Зарубежная помощь и кредитование (дотирование) зарубежных государств Россией.....	229
12.1. Помощь развитию.....	229
12.2. Дотирование белорусской экономики.....	232
12.2.1. Роль российских дотаций в экономическом развитии Белоруссии.....	233
12.2.2. Энергетические авансы за вхождение Белоруссии в Таможенный союз — Единое экономическое пространство.....	236
12.2.3. Причины появления дотационной системы.....	239
12.2.4. Эффективность функционирования созданной системы дотирования.....	241
12.2.5. Попытки России выйти из дотационного режима.....	244
12.2.6. Позиция белорусской стороны.....	246
Глава 13. Использование возможностей национальных компаний для реализации целей внешней политики России.....	249
13.1. «Экономические агенты» внешней политики РФ.....	251
13.2. Каналы политического взаимодействия бизнеса и власти.....	257
13.3. Инвестиционная активность крупного российского бизнеса за рубежом.....	260
13.3.1. Примеры инвестиционной активности отечественного крупного бизнеса.....	261
13.4. Политика бывает важнее экономики.....	267
Заключение.....	272

ВВЕДЕНИЕ

Цель представленного исследования — выявление экономических методов (инструментов), с помощью которых Россия могла бы добиваться реализации своих внешнеполитических интересов. Поскольку наша страна действует в рамках мировой политико-экономической системы, определяющей спектр ее возможностей, в задачи исследования входило также описание архитектуры системы, ее основных параметров и места России в этой системе.

Интерес именно к этой стороне взаимодействия государства и рынка определяется выходом на первый план в международных отношениях экономических методов политической борьбы, равно как и политических методов борьбы за экономические преимущества.

Неразрывная взаимосвязь между богатством и властью, экономикой и политикой осознавалась государственными деятелями всегда. В прошлом она понималась в основном односторонне, как возможность увеличить военную силу и политическое влияние государства путем накопления богатства, что обеспечивалось укреплением экономики государства. Известны слова Ж.Б. Кольбера, министра Людовика XIV: «торговля — источник финансов, а финансы — основа ведения войны». Сегодня, несмотря на то что военная сила по-прежнему остается одним из важнейших компонентов мощи государства, существует множество ограничений на ее применение: сильную сдерживающую роль играет ядерное оружие, по-иному к использованию силы относится общественное мнение.

Вместе с тем природа государств не изменилась. Они, как и ранее, добиваются влияния и богатства, но поскольку в наши дни военные методы более не считаются обыденными и законными, государства все чаще прибегают к другим инструментам: экономическим санкциям и эмбарго, использованию международного кредитования в политических целях, стимулированию определенного политического поведения партнеров путем предоставления или непредоставления им экономической помощи.

Сегодня, в разгар мирового кризиса, мы становимся свидетелями начала нового раунда борьбы за установление новых правил функционирования мировой политико-экономической системы. Новые экономические гиганты требуют своей доли политической власти в

мировой экономике и, в случае своего успеха, будут определять правила, по которым будут работать мировая торговля и финансы.

Подобные амбиции есть и у России. В связи с этим перед исследованием была поставлена еще одна задача, которая состояла в ответе на вопрос: насколько амбиции России соответствуют ее политической и экономической мощи и на какое место среди государств, стремящихся к вершинам власти и богатства, она сегодня может претендовать. Такой подход к постановке проблемы помогает ответить и на вопрос, вынесенный в заголовок исследования: каким экономическим инструментарием проведения внешней политики обладает Россия, успешен ли опыт применения названных инструментов нашей страной.

В соответствии с поставленными задачами работа делится на две части. *Первая часть* «Мировая политико-экономическая система» посвящена описанию законов функционирования мировой политико-экономической системы. Во *второй части* «Опыт использования Россией экономических инструментов внешней политики» рассматривается место нашей страны в мировой системе, анализируется опыт России по применению экономических инструментов внешней политики и очерчиваются как перспективные и тупиковые сценарии использования нашей страной экономического инструментария для решения внешнеполитических задач, так и границы ее возможностей в вопросах перестройки мировой системы политики и экономики в интересах России.

ЧАСТЬ I

**МИРОВАЯ ПОЛИТИКО-
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
СИСТЕМА**

Глава 1 **МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ В ПРОВЕДЕНИИ АНАЛИЗА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

Методологическую основу данного исследования составляют концепции и методы, разрабатываемые **мировой (международной) политической экономией (МПЭ)** — сравнительно новой общественной дисциплиной, изучающей взаимодействия политических и экономических факторов в системе международных отношений. МПЭ является междисциплинарной школой и использует как методы, разработанные политической наукой, так и методологию мировой экономики, социологии и исторической науки.

1.1. Мировая политэкономия как инструмент исследования

Несмотря на то что история развития современной мировой политэкономии отсчитывается с 1970-х годов, ее корни лежат глубже. Интеллектуальную традицию МПЭ можно проследить с эпохи Просвещения, т.е. с XVII—XVIII вв. В то время не существовало отдельно экономических и политических дисциплин, а была лишь политическая экономия — исследования экономических аспектов политики. Термин «политэкономия»¹ впервые применил в 1671 г. Вильям Петти, реформатор административной системы Англии.

Все экономисты-классики XVIII и XIX вв., начиная от французских просветителей и заканчивая Адамом Смитом, рассматривали свою дисциплину как политическую экономию — единую общественную дисциплину, тесно связанную с изучением моральной философии. Первые университетские кафедры, организованные для изучения и преподавания основ функционирования экономики, на-

¹ В. Петти писал о «Political Oeconomies».

зывались кафедрами политэкономии, а первый фундаментальный труд, объединивший в себе все известные экономические знания к середине XIX в., был написан Джоном Стюартом Миллом и назывался «Принципы политической экономии»².

Однако вскоре после этого единая политико-экономическая дисциплина распалась. Вместо общей концепции, описывающей комплексную политико-экономическую структуру общества, начали формироваться два подхода, две сферы изучения законов общественной жизни и соответствующие им концепции. Одна из концепций связана с обществом — частным сектором, основанным на договоре и децентрализованной структуре рынка, с концентрацией внимания на вопросах производства и распределения. Другая концепция поставила во главу угла государство, основанное на принуждении, и сконцентрировалась на вопросах власти, процессе централизованного принятия решений, вопросах урегулирования конфликтов. Соответственным образом были реорганизованы и университетские кафедры: появились кафедры экономики и кафедры политической науки (политологии).

Основной причиной разделения единой прежде дисциплины на две стала формализация экономических исследований. В конце XIX в. в результате «маржиналистской» революции (использования дифференциального исчисления для изучения влияния малых (маржинальных) изменений в цене и количестве товаров) возникла неоклассическая экономическая школа и это развитие экономической мысли окончательно закрепило раскол экономики и политической науки. С данного момента экономисты взялись за реализацию задачи создания «чистой науки» — экономической дисциплины, свободной от сиюминутных влияний реальной жизни. Довольно скоро экономисты дистанцировались от практической политики и нормативных вопросов, а ученые, которых сильнее привлекали вопросы функционирования политических институтов и управления, сконцентрировались на дисциплине, получившей название «политическая наука» («политология»), и занялись вопросами исследования функционирования политических систем.

«Развод» двух дисциплин никогда не был полным и абсолютным, всегда находились ученые, которых интересовала взаимосвязь между поиском богатства и стремлением к власти. Огромный вклад

² *Mill J.S. Principles of Political Economy. L., 1909.*

в развитие понимания этих вопросов внесли К. Маркс и Ф. Энгельс. Попытки исследовать вопросы рынка и власти в комплексе были особенно заметными на крайних флангах идеологического спектра: среди правых либералов, которые хотели защитить капитализм от репрессивной власти государства, и среди левых марксистов, которые считали политическую надстройку производной от экономического базиса общества. Однако были исключения из общего правила и среди идеологически неангажированных ученых. В качестве примеров последних можно привести Джона Мэйнарда Кейнса, который занимался вопросами взаимосвязи между рынками и политикой, а также Херберта Фейза, писавшего о политике мировой финансовой системы перед Первой мировой войной.

Тем не менее к середине XX в. взаимосвязь между экономикой и политической наукой почти полностью исчезла, обе дисциплины разработали очень разные теоретические аппараты и обособились друг от друга. Единственным исключением оставалась «левая» традиция, которая продолжала исследовать вопросы взаимодействия богатых и бедных стран. В начале века «левая» мысль формулировала исследовательскую проблему как «экономический империализм», продолжая идеи Дж. Гобсона³, Р. Люксембург⁴ и В.И. Ленина⁵. Позже, с наступлением эпохи деколонизации, дискуссия обратилась к различным аспектам теории зависимости, теории капиталистического центра и периферии, а также к политическим причинам экономической отсталости развивающихся стран.

Взаимное отчуждение двух дисциплин было преодолено лишь в 1970 г., когда Сюзан Стрейндж опубликовала свою статью-манифест⁶ и призвала экономистов и политологов прекратить «диалог глухих». Она отмечала, что обе дисциплины слишком замкнулись в своих рамках и игнорируют фундаментальные изменения, происходящие в мировой экономике и мировой политике. Стрейндж была не одинока в понимании того, что политика и экономика в современном мире становятся все более взаимосвязанными и требуют комплекс-

³ *Hobson J.A. Imperialism: a Study. Cambridge, 2010.*

⁴ *Luxemburg R. Accumulation of Capital. L., 1951.*

⁵ *Ленин В.И. Империализм как высшая стадия капитализма // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 27. М.: Политиздат.*

⁶ *Strange S. International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect // International Affairs. 1970. Vol. 46. No. 2 (Apr.).*

ного изучения. В 1968 г. Ричард Купер опубликовал работу о политических вызовах растущей экономической взаимозависимости отдельных стран⁷, в 1970 г. Чарльз Киндлебергер также выпустил книгу о растущих противоречиях между экономическими и политическими интересами во взаимозависимом мире⁸. 1970-е годы можно считать временем возрождения политэкономического изучения международных отношений. Начальный период развития политэкономии в новых условиях связан прежде всего с именами Роберта Кеохана, Сюзан Стрейндж, Джозефа Ная и Стивена Краснера.

Позже, с окончанием холодной войны и укреплением либерализма как официальной мировой идеологии, исследования в области мировой политэкономии были приостановлены, их финансирование почти полностью прекратилось. Сегодня мировая политэкономия опять возвращается в академические аудитории и теснит традиционную для последних десятилетий исследовательскую повестку дня, базирующуюся на вопросах международной безопасности, нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и региональных конфликтов.

1.2. Методологическая база исследования. Основные концепции МПЭ и политической науки, примененные в исследовании

Исследование теории и практики использования Россией экономических инструментов для продвижения своих внешнеполитических интересов построено на определенном понимании характеристик системы международных отношений и закономерностей взаимодействия ее крупных элементов: политических и экономических.

В своей работе авторы отталкивались от следующих базовых положений:

- в центре системы международных отношений, несмотря на все изменения, по-прежнему стоят государства;

⁷ *Cooper R.N.* The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community. N.Y., 1968.

⁸ *Kindleberger Ch.* Power and Money: The Politics of International Economics and the Economics of International Politics. N.Y., 1970.

- политическая и экономическая сферы международных отношений связаны отношениями комплексной взаимозависимости, что ограничивает свободу действий государств в политической и экономической сферах;

- система международных отношений как комплекс построена и развивается в интересах определенных государств-лидеров;

- система международных отношений обладает собственной инерцией и поддерживается комплексом политических и экономических режимов, созданных государствами-лидерами (гегемонами) на этапе ее формирования.

Более подробно и доказательно методологический фундамент исследования сформулирован на основе приводимых ниже положений МПЭ и политической науки.

Комплексная взаимозависимость (*Theory of Complex Interdependence*)⁹ определяется как ситуация, возникшая в международных отношениях в результате расширения мировой торговли и финансовых связей, в которой: 1) между обществами, государствами и другими субъектами международной жизни устанавливаются множественные каналы коммуникации; 2) размывается иерархия ключевых проблем международных отношений, различные вопросы оказываются связанными между собой самым неожиданным образом и еще недавно иерархическая повестка дня государств в международных отношениях становится комплексной; 3) в международных отношениях снижается эффективность военной силы и механизмов принуждения, более эффективным инструментом решения проблем становится поиск взаимных интересов.

Подходы в рамках концепции комплексной взаимозависимости расставляют новые акценты в традиционном понимании международных отношений, которое предполагает ведущую роль государства в международных вопросах и наличие иерархии вопросов в мировой политике, где центральное место занимают вопросы безопасности, военной силы и принуждения (реализм). В современных международных отношениях наблюдается снижение эффективности военной силы как внешнеполитического инструмента и, наоборот, усиление экономической и других форм взаимозависимости между государствами. Подобные процессы повышают шансы на сотрудничество

⁹ Nye J., Keohane R. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston, 1987.

и позитивное взаимодействие между государствами. Повестка дня мировой политики становится все более сложной, далеко выходит за рамки вопросов международной безопасности. Причиной такого положения дел является диффузия и фрагментация власти в экономических вопросах, что, в свою очередь, происходит из-за растущей взаимосвязи национальных экономик различных государств. Государства по-прежнему остаются самыми важными игроками в международных отношениях, но в ситуации глоболизирующихся мировых рынков они уже не могут полностью определять результаты взаимодействия многочисленных участников. В процесс включаются множество новых игроков, которые обладают экономическими ресурсами и располагают собственными каналами коммуникации, формируют свои интересы и транснациональные коалиции, причем это происходит вне зон контроля министерств иностранных дел и советов национальной безопасности.

В конце 1970-х годов была выдвинута революционная концепция комплексной взаимозависимости (сегодня она представляется очевидной, существовавшей всегда), которая описывала систему отношений, сложившуюся на тот момент между развитыми индустриальными странами. В настоящее время изменения в системе международных отношений охватили уже большую часть мира, в продвижении своих международных интересов государства в большей степени полагаются на координацию усилий национальных экономических игроков, чем на действия в традиционном внешнеполитическом поле.

Рост взаимозависимости национальных экономик после Второй мировой войны поставил в центр внимания исследователей и политиков следующие вопросы: почему меняется система мировых хозяйственных и политических отношений? Чего можно ожидать в будущем? Управляют ли экономические интересы внешней политикой или, наоборот, государственная политика является ведущей силой изменений в мировой экономике?

Вопрос о взаимоотношении политических и экономических факторов в международных отношениях вначале ставился в специфическом контексте. В первые десятилетия после окончания Второй мировой войны военная, политическая и экономическая мощь была сконцентрирована в Соединенных Штатах, но уже в 1970-х годах ситуация начала меняться. Американские экономические превосходство над остальным миром стало ослабевать, в связи с чем специали-

сты начали задаваться вопросом, как это отразится на политической стороне международных отношений и не приведет ли данный процесс к началу периода политической нестабильности в мире?

В ходе развернувшейся дискуссии родилась концепция, описывающая взаимосвязь политической и экономической мощи государства, — *теория управляемой стабильности* (*Hegemonic Stability Theory, HST*). В ее основе лежит допущение, что здоровье и стабильность глобальной экономики зависит от наличия экономической и политической державы-гегемона: «...теория утверждает, что структура влияния, контролируемая одной державой, наилучшим образом способствует формированию сильных международных режимов, которые обладают достаточной четкостью и которым подчиняются»¹⁰. Более подробно центральное положение теории управляемой стабильности формулируется следующим образом: «Международной экономической и финансовой системе требуется лидер — страна, которая, сознательно или бессознательно, готова выработать и интернационализировать некую систему правил, устанавливать стандарты поведения для других стран и добиваться исполнения странами этих стандартов, брать на себя большую часть расходов по поддержанию этой системы и, особенно, готова взять на себя обязательства поддерживать невыгодные для себя меры, а именно: покупать излишки товаров, поддерживать поток инвестиций и предоставлять скидки на свои коммерческие бумаги»¹¹.

Для поддержания стабильности в мировой экономической системе требуется выполнение трех условий: развитие открытого импорту рынка, выделение долгосрочного контрциклического кредитования и массированное краткосрочное кредитование в случае финансового кризиса. Поскольку такие меры довольно обременительны, держава-лидер должна быть готова взять на себя непропорционально высокую часть расходов по поддержанию такой системы, особенно в ситуации, когда другие государства пытаются «прокатиться зайцем». Таким образом, стабильность мировой финансовой системы является особым общественным благом, обязанность обеспечения которого ложится на державу-лидера.

¹⁰ Keohane R. The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1968–1977 // O.R. Holsti, R.M. Siverson, A.L. George (eds). Change in the International System. Boulder, 1980. P. 132.

¹¹ Kindleberger Ch. The World in Depression, 1929–1939. Berkeley, 1973. P. 28.

Опыт последних десятилетий показывает, что гегемония может реализовываться на практике не только на основе явных или неявных договоренностей, но и путем принуждения. Экономическая мощь может рассматриваться не только как цель политики, но и как инструмент усиления политического влияния и обеспечения интересов безопасности державы-гегемона. Например, для обеспечения своих интересов безопасности гегемон может открывать зарубежные рынки силой и, наоборот, использовать угрозу замораживания межгосударственной торговли и инвестиций в целях заставить другие страны следовать установленным им правилам.

В концепции управляемой стабильности следует отметить два важных момента: один из них связан с возможностью изменений в системе, другой — с расширением функции гегемона на группу стран.

Сегодня становится все более ясным, что система международных отношений не является застывшей структурой, а постоянно реформируется в соответствии с интересами ее наиболее влиятельных участников. Со временем, с изменением соотношения сил и возможностей стран, усиливающиеся государства пытаются изменить правила игры в своих интересах и продолжают эти попытки, пока издержки их усилий не начинают превышать возможную выгоду от перемен. Таким образом, предварительное необходимое условие перемен в мировой политической системе состоит в «несоответствии существующей политической системы и распределении влияния между теми игроками, которые в наибольшей степени выступают от ее изменения»¹².

На сегодняшний день более глубоким стало также понимание гегемона и его функций в мировой системе. Во-первых, теория коллективных действий в применении к исследованию международных отношений привела к выводу, что роль гегемона в мировой системе может играть не только отдельная страна, но и группа стран¹³. Роль гегемона может выполняться группой стран, достаточно небольшой для того, чтобы вклад каждой из них в общественное благо был обусловлен вкладом других участников¹⁴. Во-вторых, со временем несколько изменились и акценты в понимании выполняемой гегемо-

¹² *Gilpin R.* War and Change in World Politics. N.Y., 1981. P. 9.

¹³ *Keohane R.* After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, 1984.

¹⁴ *Schelling T.* Micromotives and Macrobehavior. N.Y., 1978.

ном функции. Анализ изменений мировой финансовой системы¹⁵ и потоков мировой торговли в связи с переменами в политическом влиянии и экономической мощи держав-гегемонов¹⁶ показывает, что основное внимание в анализе мировой системы должно уделяться не столько объему влияния и экономической мощи гегемона, сколько его способности создавать благоприятные условия для производства востребованных мировой системой общественных благ или, как это теперь формулируется, инфраструктуры¹⁷ мировой экономики.

Центральным моментом в исследовании экономических методов проведения внешней политики является понятие «*международные режимы*» (*International Regimes*), которое развилось в самостоятельную концепцию и активно используется специалистами при анализе системы мирового управления. Важным является вопрос, какой механизм вносит предсказуемость и стабильность в международные отношения в отсутствие абсолютного гегемона. Таким центрирующим составом в международных отношениях являются режимы, которые «можно определить как наборы явных или неявных принципов, норм, правил и процедур принятия решений, к которым сходятся ожидания участников той или иной области международных отношений. Принципы являются верой в факты, причинную зависимость и моральные принципы. Нормы являются стандартами поведения, определенными в терминах прав и обязанностей. Правилами являются предписания и запрещения действий. Процедуры принятия решений — это преобладающие практики совершения и реализации коллективного выбора»¹⁸. Режимы обладают значительной инерцией и продолжают существовать и «управлять» мировой политической и экономической системой еще долго после того, как обстоятельства изменились и центр силы, установивший режим,

¹⁵ *Eichengreen B.* Hegemonic Stability Theory of the International Monetary System // R.N. Cooper, B. Eichengreen, G. Holtham, R.D. Putnam, C.R. Henning (eds). *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation*. Wash., 1989.

¹⁶ *Krasner S.* State Power and the Structure of International Trade // *World Politics*. 1976. Vol. 28. No. 3 (Apr.). P. 317–347.

¹⁷ *Lake D.A.* Leadership, Hegemony and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential? // *International Studies Quarterly*. 1994. Vol. 37. No. 4 (Dec.). P. 459–489.

¹⁸ *Krasner S.* Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables // S. Krasner (ed.). *International Regimes*. Ithaca, 1983. P. 2.

ослаб или перестал существовать: «После того, как режим установился, он начинает жить своей жизнью»¹⁹. Режимы могут меняться, но для этого необходимо оказывать сильное давление в течение долгого времени — смена режимов напоминает геологические процессы и идет аналогично трудно и медленно.

Авторы данного исследования также твердо стоят на позициях школы структурного реализма²⁰, которая рассматривает систему международных отношений как определенную структуру взаимодействия государств, преследующих свои интересы и добивающихся влияния. Политика национальных государств (*nation states*) на международной арене определяется как структурой международных отношений, так и внутренними факторами и интересами, действующими внутри государств. В этом контексте экономические интересы государств и влиятельных групп внутри них признаются важными и порой определяющими, но реализуются не самостоятельно, а через государственную внешнюю политику.

При анализе экономической составляющей внешней политики современных государств следует также иметь в виду теорию и практику целенаправленной трансформации зарубежных обществ и политических систем, проводимой Европейским Союзом экономическими методами (*Political Conditionality*) и Соединенными Штатами (*Democratization*). Эта политика основана на старом положении идеалистической школы изучения международных отношений о том, что характер политического режима определяет внешнеполитическое и внешнеэкономическое поведение государств. После окончания холодной войны европейцы и американцы пришли к выводу, что политические режимы можно менять и распространение собственной общественно-политической модели на другие государства наилучшим образом обеспечит политические и экономические интересы Запада в мире. Инструментом воздействия на зарубежные общества были выбраны экономическое сотрудничество и экономическая помощь. Расширение экономического сотрудничества и предоставление экономической помощи зарубежным странам обуславливаются

¹⁹ *Krasner S. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables // S. Krasner (ed.). International Regimes. Ithaca, 1983. P. 358.*

²⁰ См.: *Morgentau H. Truth and Power: Essays of a Decade, 1960–1970. N.Y., 1970; Waltz K. Reflections on Theory of International Politics. A Response to My Critics // Keohane R. Neorealism and Its Critics. N.Y., 1986.*

требованиями по демократизации обществ этих стран. Результатом такой политики, по замыслу ее авторов, станет расширение международного режима, построенного на европейских правилах, нормах и процедурах²¹. Подробнее эта тема рассматривается ниже, в разд. 2.5.2.

Суммируя изложенные выше положения, следует подчеркнуть несколько моментов, важных для анализа экономической составляющей внешней политики государств:

- существующая политико-экономическая система (режим) была создана Соединенными Штатами для обслуживания собственных интересов;
- сегодня существование этого режима основывается уже не на абсолютной гегемонии Соединенных Штатов, а на его поддержке широкой группой индустриально развитых стран;
- режим может быть изменен, но для этого необходимо тесное сотрудничество нескольких растущих в данный период держав и долгие целенаправленные усилия.

Режимы исторически менялись эволюционно, а не революционно, поэтому и сегодня следует ожидать постепенной медленной трансформации.

1.3. Ограничения, существующие при исследовании возможностей России проводить внешнюю политику экономическими методами

В процессе исследования места России в мировой системе международных отношений и возможностей проведения ею своей внешней политики экономическими методами авторы исследования столкнулись с определенными ограничениями теоретического, инструментального и информационного характера.

Во-первых, ограничения состоят в том, что Россия не является в полной мере системообразующим государством в современной

²¹ См.: *Crowford G.* Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality. N.Y., 2001; *Sorensen G.* (ed.) Political Conditionality. L., 1993.

системе международных отношений. Наша страна занимает влиятельные позиции в военно-политической и ресурсной сферах, обладает некоторым весом в международных финансах, но не может рассматриваться как одна из «совладельцев» мировой финансово-экономической системы, на изучении которой данное исследование делает особый акцент. В связи с этим объект исследования вынужденно был разделен на две достаточно самостоятельные части, которые можно охарактеризовать как изучение политического устройства мировой экономической системы и, отдельно, как анализ места России и ее возможностей в данной системе. Соответственно использованные авторами теоретический аппарат и методология применялись в обеих частях исследования несимметричным образом. Многие закономерности и правила, описывающие взаимосвязь и взаимозависимость экономических и политических факторов во внешнеполитической стратегии ведущих государств-гегемонов, или «совладельцев» мировой финансово-экономической системы, применимы к внешней политике России лишь частично.

Во-вторых, ограничения, которые пришлось учитывать в исследовании, связаны со слабой разработанностью в России проблематики мировой политэкономии в целом. Отсутствие таких исследований объясняется прежде всего относительной новизной осознания реполитизации международной экономической сферы, вызванной соответственно коренными изменениями в структуре международных отношений в последние 15–20 лет, а также относительной инерционностью науки. В 1990-х годах, когда формировалась современная система российского высшего образования и научных исследований, шло массивное перераспределение бывших советских активов в пользу победившей западной системы, и эта ситуация воспринималась в России как печальная, но естественная, не требующая исследований и уточнений. Сегодня, в условиях усиления международной конкуренции за глобальные ресурсы и борьбы разных моделей капитализма, политика снова вернулась в мировую экономику.

Российский деловой мир и политический класс до недавнего времени рассматривал свои перспективные зарубежные планы сквозь призму принципов свободного движения капиталов и независимости экономической сферы от государства. Отечественные общественные науки также поспешили избавиться от «багажа прошлого» и с усердием неопитов утверждали тезис о невмешательстве государств в экономическую сферу. Срыв нескольких крупных на-

ших проектов за рубежом в последние годы заставил как российские компании, так и государство пересмотреть идеологию своей работы на зарубежных рынках и в других государствах, что, в свою очередь, создало спрос на соответствующие исследования (прежде его просто не было).

В-третьих, существенным методологическим и организационным препятствием для разработки вопросов взаимосвязи мировой экономики, политики и международного бизнеса (деятельности международных компаний) стала разобщенность научных дисциплин, которые должны были бы этими вопросами заниматься: мировой экономики, международных отношений и международного бизнеса. Эти дисциплины представлены разными академическими сообществами, не владеющими методологиями и инструментарием друг друга, разными научными журналами и конференциями и практически не контактируют между собой. Лишь в последнее время в отечественной науке стали появляться единичные исследования, рассматривающие внешнеполитические и внешнеэкономические интересы России в комплексе.

Наконец, анализ роли и перспектив отдельных стран в мировой политэкономической литературе в целом сконцентрирован на странах-лидерах (гегемонах). Вопрос о том, что какие-то страны могут иметь собственные интересы, отличные от интересов системы в целом, в литературе практически не ставился. Подробно исследовались вопросы встраивания новых государств в существующую систему, но в случае с Россией эти работы мало чем могут помочь.

В-четвертых, ограничениями, повлиявшими на методы и спектр проведения исследования, стали проблемы информационного плана. В отличие от практики многих зарубежных стран, вопросы гармонизации внешнеполитической и внешнеэкономической линий в России слабо кодифицированы, непрозрачны и малодоступны исследователям. Нередко бывает трудно отделить государственные интересы от групповых, политические приоритеты от решений, пролоббированных деловыми кругами. Весьма непрозрачной остается информация о деятельности государства по таким вопросам, как санкции, кредитование зарубежных государств, энергетическая политика.

В связи с вышеизложенным первая, теоретическая, часть исследования отталкивается от анализа взаимодействия политической и экономической сферы международных отношений на примере

Соединенных Штатов (отдельные моменты также рассматриваются на примере Европейского Союза). Такой выбор объекта для исследования сделан потому, что США наилучшим образом соответствуют критериям настоящего исследования. Соединенные Штаты являются самой большой экономикой мира, они создали и во многом продолжают контролировать мировую финансовую систему, чаще всех других стран используют экономические инструменты в своей внешней политике. Кроме того, они воспринимают такие инструменты как естественные, тщательно кодифицировали их в своем законодательстве и разработали детальный механизм их применения.

Выявив основные закономерности построения и функционирования политической и экономической сфер современной системы международных отношений, исследование обращается к собственно российской проблематике и анализирует потенциал экономического аспекта отечественной внешней политики по сравнению с устойчивыми образцами. При этом данное исследование является лишь этапом на пути построения как новой дисциплины (мировой политической экономии), так и собственно работы по новой и неизученной в нашей стране теме экономического инструментария внешней политики России.

Невоенные рычаги внешней политики России: региональные и глобальные механизмы [Текст] : коллект. моногр. / под ред. М. В. Бра-терского ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. — 282 с. — 300 экз. — ISBN 978-5-7598-0907-4 (в обл.).

Коллективная монография является итогом серии политико-экономических исследований, проведенных на факультете мировой экономики и мировой политики ВШЭ в 2009–2012 гг. В ней дается описание современного состояния мировой политико-экономической системы и места России в нем, подробно рассматриваются основные режимы (подсистемы), определяющие лидерство государств, анализируются основные инструменты продвижения своих внешнеполитических интересов экономическими методами на глобальном и региональном уровнях, находящиеся в распоряжении России.

Один из важнейших выводов монографии состоит в том, что Россия пока не может рассматриваться как глобальная доминирующая держава, но обладает потенциалом воздействия на формирование региональных политико-экономических режимов. Существенное внимание в работе уделяется таким вопросам, как экономические и политические последствия участия России в региональных экономических объединениях — таможенных союзах, валютных зонах и интеграционных объединениях; международная торговля и санкции; управление международными финансовыми потоками; использование международных валютных зон и внешнего долга, прямых зарубежных инвестиций, а также экономической и гуманитарной помощи; использование деятельности российских национальных компаний для продвижения внешнеполитических интересов государства.

Монография адресована как специалистам, так и студентам специальностей «Международные отношения», «Регионоведение» и «Мировая экономика».

УДК 327
ББК 66.4

Научное издание

**Невоенные рычаги внешней политики России:
региональные и глобальные механизмы**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Т.М. Ершова*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика: *Н.Е. Пузанова*

Корректор *Н.О. Федорова*

Подписано в печать 31.08.2012. Формат 60 × 88 1/16
Гарнитура Newton С. Усл. печ. л. 17,2. Уч.-изд. л. 14,9
Тираж 300 экз. Изд. № 1448

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (499) 611-15-52

ISBN 978-5-7598-0907-4



9 785759 1809074