



ГЕОПОЛИТИКА GEOPOLITICS GEOPOLITIK

Роберт БЛЭКВИЛЛ, Дженнифер М. ХАРРИС

# Война иными средствами

Геоэкономика и искусство  
управления государством

Геополитика (АСТ)

Роберт Блэквилл

# **Война иными средствами**

«АСТ»

2016

УДК 327(73)  
ББК 66.4(7Coe)

**Блэквилл Р.**

Война иными средствами / Р. Блэквилл — «АСТ»,  
2016 — (Геополитика (АСТ))

ISBN 978-5-17-102567-0

«Война есть продолжение политики иными средствами», — утверждал Карл фон Клаузевиц. Но и политика может быть продолжением войны. Авторы предлагаемой книги, сотрудники Совета по международным отношениям — мозгового центра американской внешней политики, предлагают усилить внимание к войне иными средствами — применению геоэкономических мер в интересах США, поскольку либо США начнут использовать свой геоэкономический потенциал куда более решительно и умело, либо американские национальные интересы все чаще будут оказываться под угрозой.

УДК 327(73)  
ББК 66.4(7Coe)

ISBN 978-5-17-102567-0

© Блэквилл Р., 2016  
© АСТ, 2016

## Содержание

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| Благодарности                                  | 6   |
| Введение                                       | 7   |
| Глава первая                                   | 23  |
| Глава вторая                                   | 39  |
| Как геоэкономика меняет международную систему? | 46  |
| Глава третья                                   | 58  |
| Торговая политика                              | 59  |
| Инвестиционная политика                        | 63  |
| Экономические и финансовые санкции             | 70  |
| Кибератаки                                     | 72  |
| Экономическая помощь                           | 82  |
| Финансовая и денежно-кредитная политика        | 89  |
| Конец ознакомительного фрагмента.              | 101 |

**Роберт Блэквилл  
Дженнифер М. Харрис  
Война иными средствами**

© Robert Blackwill and Jennifer M. Harris, 2016

© Издание на русском языке AST Publishers, 2017

## Благодарности

Мы хотели бы выразить нашу признательность многим людям, которые помогли сделать эту книгу реальностью. Прежде всего благодарим президента Совета по международным отношениям (СМО) Ричарда Н. Хаасса, директора отдела исследований Джеймса М. Линдсея, директора Центра геоэкономических исследований имени Мориса Р. Гринберга Майкла А. Леви за поддержку этого проекта и содержательные комментарии на протяжении всего процесса работы.

Мы в долгу перед исследовательскими группами СМО 2012–2013 и 2013–2014 годов по геоэкономике за их советы и критические замечания, в немалой степени улучшившие идеи, положенные в основу этой книги. Текст также существенно выиграл благодаря интервью с бывшими и нынешними сотрудниками правительства США и благодаря комментариям исследователей и журналистов, которые занимаются вопросами экономики и внешней политики.

Наша работа опирается на научный опыт Дэвида Болдуина, Алана Добсона и Дэвида Сингха Грюэла, троих пионеров геоэкономике, обозначивших насущную потребность в изучении этой сферы деятельности в своих исследованиях. Мы в равной степени признательны за те комментарии, которые получали на различных этапах реализации проекта и которые побуждали нас переосмысливать идеи и посылки, уточнять и улучшать текст. Ценные комментарии – заслуга Грэма Эллисона, Ричарда Данцига, Джона Дейча, Эндрю Эрдмана, Мартина Фельдштейна, Элен Фрост, Питера Харрелла, Саши Пост, Сары Стиллман, Эли Уайна, Филиппа Зеликова, Рейчел Зимба и Роберта Зеллика; все они, разумеется, ни в коей мере не могут нести ответственности за конечный результат.

Мы глубоко признательны ответственному редактору издательства Гарвардского университета Томасу Лебьену, который виртуозно направлял нас к созданию выверенного и содержательного текста. Мы также благодарим нашего литературного агента Эндрю Уайли и команду издательского отдела СМО (и лично Патрисию Дорфф), а еще отдел глобальных коммуникаций и маркетинга СМО и лично Иву Зорич за помощь в подготовке книги. Наша особая благодарность трем научным сотрудникам СМО, чей вклад в эту книгу поистине неоценим: нашего великолепного синолога Лорен Дики, Эллисон Дори и Мэтью Лестера – они внесли большую лепту в подготовку финального варианта рукописи.

В завершение благодарим наши семьи – Дженнифер говорит спасибо Карен, Кену, Эшли и Саше, Роберт говорит спасибо Вере Хильдебранд. Вам посвящается наша книга.

Авторы

## Введение

Будучи наиболее мощной и крепкой экономикой на планете, Соединенные Штаты Америки слишком часто тянутся к пистолету вместо кошелька на международной арене. Америка едва ли переросла потребность в угрозе применения и в реальном применении военной силы, каковая остается центральным элементом внешней политики США. При этом в последние несколько десятилетий Вашингтон все чаще демонстрирует пренебрежение традицией, восходящей к отцам-основателям нашего государства: речь о систематическом использовании экономических инструментов для достижения геополитических целей (на страницах данной книги подобный подход характеризуется как «геоэкономика»). Столь масштабный провал в коллективной стратегической памяти лишает Вашингтон полезных средств для реализации поставленных внешнеполитических целей.

Проблема усугубляется тем, что экономические методы государственного управления постепенно становятся в США утраченным искусством. Между тем остальной мир движется в противоположном направлении. Россия, Китай и другие страны теперь регулярно прибегают к геоэкономическим мерам, зачастую в первую же очередь – и нередко ради того, чтобы подорвать американскую мощь и влияние. Продолжая игнорировать все возрастающую роль геоэкономики в системе международных отношений, США упускают отличные возможности и ослабляют собственную внешнюю политику. Вдобавок мы утрачиваем доверие своих американских, азиатских и европейских союзников, тогда как Китаю предоставляется шанс запугать своих соседей и подавить их способность к сопротивлению. На наших глазах Китай фактически навязывает свою волю уязвимым странам Африки и Латинской Америки. Россия же подчиняет себе значительную часть бывшего советского пространства, сознавая, что ей не грозит адекватная ситуация реакция со стороны США. Влияние Соединенных Штатов на дружественные арабские столицы также слабеет, и нам остается лишь констатировать экономические причины роста исламского радикализма. Подобное развитие событий вынуждает корректировать вектор внешней политики США и чревато, кроме того, трансформацией с течением времени в структурный недостаток, который Вашингтону почти наверняка придется компенсировать изрядными усилиями. Если коротко, глобальная геоэкономическая арена на текущий момент резко наклонилась *от* Соединенных Штатов, и если положение не исправить, цена (в человеческих жизнях и денежных средствах) для США продолжит расти.

Следует ли Вашингтону поставлять летальное оружие Украине? Следует ли блоку стран Североатлантического договора (НАТО) восстановить свое постоянное присутствие в Восточной Европе? Следует ли США напрямую вооружать иракских курдов и поддерживать их борьбу против «Исламского государства» (ИГИЛ) в Ираке? Необходимо ли американское военное вмешательство в сирийскую гражданскую войну? Должна ли Америка развернуть свои воинские подразделения в Ираке? Всерьез ли размышлял президент Обама о нападении на ядерные объекты Ирана? Какой должна была быть военная составляющая в предложенном администрацией Обамы «повороте» в сторону Азии? Какова должна быть численность сил США в Афганистане после запланированного полного вывода союзного контингента в конце 2016 года?

В нынешнюю эпоху и с учетом разнообразия политических мнений Соединенные Штаты едва ли не инстинктивно обращаются к идее применения военных инструментов для решения всех этих сложных проблем. При этом в Вашингтоне не ведется содержательных дискуссий о восстановлении экономической жизнеспособности Украины в качестве способа помешать планам Владимира Путина по созданию «Новороссии», то есть «Новой России»; никто не обсуждает приоритетность экономических и финансовых стратегий в борьбе про-

тив ИГИЛ; никто не провозглашает с высоких трибун задачи реформирования египетской экономики, укрепления Иордании ради преодоления последствий сирийского конфликта или создания ближневосточной коалиции для смягчения последствий экономического вмешательства, на которое рассчитывает Иран для упрочения своего влияния в регионе; никто, кажется, не помышляет о реальных долговременных усилиях по спасению слабой афганской экономики, каковая может стать предпосылкой победы над талибами в отдаленной перспективе; и никто не говорит о широком транстихоокеанском партнерстве (или о более решительном «повороте» к Азии) во имя защиты американских союзников от экономического давления Китая.

Томас Джефферсон расценил бы подобное как чрезвычайно странный способ действий. Он не посылал свежесобранную американскую армию покорять французскую территорию между рекой Миссисипи и Скалистыми горами; нет, предприняв ловкий геоэкономический маневр, он выкупил эту территорию у Парижа (стоит отметить, что, в духе колониального высокомерия тех времен, коренных жителей этих мест не подумали уведомить о смене «владельца»). Чтобы помешать Лондону поддержать конфедератов, администрация Линкольна пригрозила Великобритании потерей миллиардов долларов, вложенных в американские ценные бумаги. Государственная поддержка частных инвестиций за рубежом стимулировала как взаимодействие со странами Латинской Америки, так и восстановление Европы в 1920-х годах. Администрация Рузвельта в 1930-х годах использовала коммерческие инструменты для предотвращения вторжения нацистов в Западное полушарие и пыталась опереться на Экспортно-импортный банк (см. далее в тексте) в стремлении остановить рост могущества Японии.

Через полтора года после начала Второй мировой войны в Европе программа ленд-лиза 1941 года позволила США поставлять Великобритании, Франции, Китаю, а позднее СССР и другим союзным государствам оборудование и снаряжение, необходимое для победы в этой войне. В июле 1944 года делегаты союзных стран во главе с США подписали Бреттон-Вудские соглашения, которые очевидно предусматривали укрепление международного экономического сотрудничества (в соответствии с условиями, выдвинутыми американцами и британцами) ради предотвращения ужасов новой мировой войны. Государственный секретарь Джордж Маршалл в июне 1947 года, выступая с речью в Гарвардском университете, огласил ставшее знаменитым «архетипическое» геоэкономическое заявление: «Соединенные Штаты должны сделать все, что в наших силах, для содействия восстановлению экономического здоровья планеты, без которого не может быть ни политической стабильности, ни твердого мира».

В 1956 году президент Дуайт Эйзенхауэр совершил одно из наиболее заметных геоэкономических действий прошлого столетия – вынудил Великобританию прекратить вторжения в Египет и покинуть зону Суэцкого канала угрозой спровоцировать обвал британского фунта. Вскоре после того он создал комиссию по вопросам внешнеэкономической политики, уставной задачей которой являлось приведение экономической политики США в соответствие с внешней политикой страны и соблюдением национальной безопасности. «Национальные интересы в области внешнеэкономической политики совершенно очевидны, – говорил Эйзенхауэр. – Они подразумевают... максимально высокий торговый оборот и наиболее эффективное использование капитала и ресурсов. Тот факт, что это будет способствовать укреплению наших военных союзников, лишь заставляет торопиться. Ведь крепость союзников имеет решающее значение для безопасности нашей страны». В 1960 году рабочая группа, созданная по распоряжению избранного президента Кеннеди, высказалась за либерализацию торговли между Востоком и Западом, чтобы обеспечить более разумное и открытое поведение Советского Союза, и за экономическую помощь развивающимся странам в качестве геополитического инструмента противодействия Советам в этих регионах.

Однако в годы правления Джонсона и Никсона влияние геоэкономики заметно ослабло. Война во Вьетнаме фактически выдавила геоэкономику из политики США. Пожалуй, было неизбежно, с учетом развязывания вооруженных конфликтов и сотен тысяч американских военнослужащих в Юго-Восточной Азии, что внимание творцов политики сместилось в сторону применения военной силы. Но так продолжалось и далее: вспомним иранский кризис 1978–1979 годов и неудачную попытку освобождения заложников. Ситуацию усугубила воинственная реакция Вашингтона на ввод советских войск в Афганистан; а еще были интервенции в Анголе, Ливане, Гренаде и Панаме, первая война в Персидском заливе, воздушная кампания администрации Клинтона на Балканах, события 9/11 и войны в Афганистане и Ираке, интервенция НАТО (во главе с США) в Ливии, атаки американских беспилотников и самолетов по всему Ближнему Востоку и повторное введение американских наземных сил в Ирак.

Даже когда внимание политиков переключалось с развязывания конфликта на его деэскалацию, обсуждение сводилось практически исключительно к обычным военно-политическим шагам: переговоры по контролю над вооружениями, «разрядка» во взаимоотношениях с СССР, дипломатические контакты с советскими союзниками, преимущественно в политической сфере. Даже в тех редких случаях, когда Соединенные Штаты предпринимали геоэкономические проекты заметных масштабов на протяжении этого периода (вовлечение России и Китая в пространство западного экономического порядка служит, несомненно, важнейшим примером), такие проекты, как правило, оставались геоэкономическими только поначалу, а затем быстро превращались в сугубо коммерческие и чисто экономические. Не то чтобы геополитические факторы исчезали из идеологии этих проектов, но они становились вторичными, если не третичными по значимости<sup>1</sup>.

Подобная картина разительно отличалась от усилий других крупных мировых и региональных игроков, для которых геоэкономика являлась важным, зачастую основным инструментом внешней политики. Все больше и больше государств проводили геополитику на основе капитала, пытаясь суверенными чековыми книжками и прочими экономическими средствами добиться реализации стратегических целей, ради которых в прошлом нередко приходилось прибегать к принуждению силой или завоеванию.

Китай ограничил импорт японских автомобилей в знак своего несогласия с японской политикой безопасности. Китайцы позволили филиппинским бананам гнить в своих портах, поскольку Манила возмущалась действиями Пекина в Южно-Китайском море. В Китае поощряют тайваньские компании, готовые подчиняться диктату Пекина, и наказывают тех, кто рискует противиться. Южной Корее обещали рост торговли и делового сотрудничества в обмен на отказ Сеула от предложения США разместить в стране американскую систему противоракетной обороны THAAD<sup>2</sup>. Еще Китай ограничил экономические преференции для европейских правительств, принимающих далай-ламу, и инициировал создание группы БРИКС, сознательно исключившей участие США. Правительство КНР поддерживает Ази-

<sup>1</sup> Здесь требуется уточнение. Конечно, на протяжении большей части минувшего столетия Соединенные Штаты использовали геоэкономическую политику на уровне большой стратегии, осуществляя инвестиции, поддерживая свободную торговлю и основанный на правилах международный порядок. Эти действия в долгосрочной перспективе гарантировали процветание, торжество демократического плюрализма и благополучие международной системы, следовательно, делали мир геополитически более безопасным для Америки и служили национальным интересам США. Тем не менее «риторическая» («на словах») приверженность Америки этим действиям существенно расходилась с практикой оперативного применения Вашингтоном экономических инструментов для решения текущих геополитических проблем, будь то возвышение Китая, украинский экономический кризис, неоимпериалистические амбиции России, крах экономики Египта и так далее. Как поясняется в главе 7, мы не ставим под сомнение значимость основанного на правилах порядка, но наблюдаем мало признаков того, что администрация США в самом деле считает усилия по его поддержанию частью согласованной и «систематизированной» геоэкономической политики.

<sup>2</sup> Terminal High Altitude Area Defense, противоракетный комплекс подвижного наземного базирования для высотного заатмосферного перехвата ракет средней дальности. – *Здесь и далее примеч. ред.*

атский банк инфраструктурных инвестиций, конкурента базирующегося в Вашингтоне Всемирного банка. В рамках экономической помощи Африке Китай отдает предпочтение тем странам, которые голосуют заодно с КНР в Организации Объединенных Наций. Китайские кредиты странам Латинской Америки превышают совокупный объем ссуд Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ). Как сообщается, Китай намерен выделить около 10 миллиардов долларов Венесуэле, наиболее яркому противнику США в Латинской Америке. Соединенные Штаты не имеют внятной политики противодействия таким геэкономическим шагам Китая, многие из которых нацелены непосредственно на союзников и друзей США в Азии и за ее пределами.

Россия периодически прекращает поставку энергоресурсов на Украину в зимний период в попытках вернуть Киев на орбиту Москвы. Она намерена перенаправить все потоки природного газа через Украину по маршруту через Турцию, чтобы лишить Киев значимых доходов от транзита. Она угрожает сократить поставки энергоносителей Европейскому союзу (ЕС), если единая Европа присоединится к ответу Соединенных Штатов на агрессивную внешнюю политику России. Она вкладывает значительные средства в недавно присоединенный Крым. Она заманивает бывших лидеров ЕС выгодными контрактами с российскими компаниями. Она учредила Евразийский экономический союз, который подчиняет страны постсоветского пространства политическому диктату России. Она списала большинство долгов Узбекистана. После публичного недовольства Варшавы российской интервенцией на Украине Москва приостановила импорт польского сыра – якобы из-за нарушения «нормативных требований производства». Россия вводила запрет на импорт грузинского вина вследствие попыток Тбилиси защитить территориальную целостность Грузии. Россия предлагала финансовую помощь Греции, пока лидеры ЕС пытались согласовать собственный пакет финансовой помощи. Она также предложила экономическую помощь Кипру в обмен на военно-морскую и военно-воздушную базы, вынудив лидеров ЕС поспешить с выбором: либо собственное экономическое вмешательство в ситуацию, либо жизнь с оглядкой на российское военное присутствие в Европейском союзе. Еще она подкупает слабых, финансово уязвимых членов ЕС в надежде спровоцировать их отпадение от санкций США и ЕС против России. Несмотря на все заверения в готовности помочь и вопреки обязательствам, декларируемым лидерами НАТО, у США нет последовательной политики противодействия геэкономическому принуждению возрождающейся России.

Государства Персидского залива в 2015 году выделили Египту 12 миллиардов долларов экономической помощи, тем самым существенно укрупнив сумму более чем в 20 миллиардов долларов, предоставленных стране уже после свержения военными бывшего президента Мурси. Оман объявил о выделении 500 миллионов долларов в качестве помощи Египту и инвестиций в египетскую экономику. Саудовская Аравия оказывает экономическую поддержку иракским суннитам, которые воюют с ИГИЛ. Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты совместно выделяют Иордании более 2 миллиардов долларов помощи в год, тем самым привлекая Амман к борьбе с «Братьями-мусульманами». Эр-Рияд также вносит миллионы долларов в бюджет Палестинской автономии. С подобными суммами государства Персидского залива, по сути, затевают новую «большую игру» в регионе; правила этой игры геэкономические, и США снова не располагают какой-либо политикой достойного ответа.

Индия продолжает развивать свою инициативу «Act East»<sup>3</sup>, явно преследуя геэкономические цели и ориентируясь на своих соседей, предлагает новые кредитные линии Непалу

---

<sup>3</sup> Политика «Act East» (букв. «Действуй на Востоке») была предложена Национально-демократическим альянсом Индии и его руководителем, премьер-министром страны Н. Модии, в 2014 г. Эта политика считается развитием идей, заложенных в инициативу 1990-х годов «Смотри на Восток» и подразумевавших укрепление сотрудничества Индии со странами АСЕАН. Новая политика призвана распространить влияние Индии за пределы территорий АСЕАН, на всю зону наци-

и Маврикию, прокладывает новые высокоскоростные кабели передачи данных в Мьянму, строит новые железнодорожные ветки в Шри-Ланке (если упомянуть лишь некоторые проекты); все это является очевидным ответом на действия Китая на рубежах Индии. Европейский союз реагирует на вмешательство России в дела Украины предоставлением Украине перспективы членства в ЕС и западных инвестиций. Евросоюз обязался в ближайшие годы выделить 15 миллиардов долларов в виде займов и грантов для восстановления разрушенной украинской экономики (цифра не случайна – именно 15 миллиардов долларов предложил, а затем отозвал Путин, когда в стране произошло народное восстание). Турция и Азербайджан начали строительство Трансанатолийского газопровода (TANAP), который станет звеном Южного газового коридора ЕС и который представляет собой сочетание существующих и планируемых трубопроводов, призванное диверсифицировать маршруты экспорта каспийских энергоресурсов и снизить зависимость Европы от российского газа. После многих лет экономического покровительства ХАМАС и «Хезболле» Иран пополнил список своих «клиентов» йеменскими шиитами хути и гарантировал экономическую поддержку планам расширения портов, помогает строить электростанции и снабжает Йемен достаточными объемами нефти в пределах годового запаса. Израиль подписал контракт на поставку в Египет 5 миллиардов кубических футов газа до 2018 года – это своего рода страховой полис на случай, если вынужденная дружба с военными правителями Египта окажется недостаточно крепкой или кратковременной.

Итак, для многих стран театр взаимодействий во внешней политике уже давно характеризуется преимущественно рыночным подходом. Сегодня многие государства выказывают более или менее выраженную склонность проявлять недовольство внешней политикой других стран посредством ограничений на торговлю важными природными ресурсами или посредством покупки и продажи долгов, а не за счет военных действий. «Большинство наций отбивают на своих внешнеполитических барабанах в основном экономический ритм», – так сформулировал проницательный очевидец зарождение этого явления<sup>4</sup>.

Упадок влияния геоэкономики на американскую внешнюю политику в последние десятилетия объясняется целым рядом причин, здесь множество переменных, противоречивых тенденций и нюансов. Если коротко, всему виной сочетание пренебрежения и сопротивления. Американские экономисты склонны отрицать необходимость подчинения экономической политики геополитическим целям, отчасти потому, что представление о «подчиненности» экономики ставит под сомнение некоторые основополагающие ценности их дисциплины. Как отметил в своей последней работе Майкл Мандельбаум, «сердце политики – власть; цель экономики – богатство. Власть по своей природе ограничена. Поэтому стремление к власти видится спорным. Это игра с нулевой суммой... Богатство, напротив, не имеет пределов, благодаря чему экономика становится игрой с положительной суммой»<sup>5</sup>. Поскольку многие американские экономисты и творцы экономической политики предпочитают смотреть на мир сквозь призму этой положительной суммы и обращают мало внимания на реалии конкуренции между нациями, они скептически относятся к возможностям экономической политики по укреплению влияния Америки за счет государств-конкурентов.

Геоэкономика также вызывает двойственные чувства у внешнеполитических стратегов. Пускай они сильны в традиционной геополитике и отнюдь не возражают против использования экономических рычагов государственного управления в рамках логики нулевой

ональных интересов страны – от Корейского полуострова до Австралии и Океании. См. *Саджанхар А.* Политика Индии «Act East» – проблемы и возможности // Современные глобальные вызовы и национальные интересы: XVI Международные Лихачевские научные чтения, 19–21 мая 2016 г. СПб.: СПбГУП, 2016. С. 217–220.

<sup>4</sup> Leslie H. Gelb, «GDP Now Matters More than Force», *Foreign Affairs*, November/December 2010, 35.

<sup>5</sup> Michael Mandelbaum, *The Road to Global Prosperity* (New York: Simon and Schuster, 2014), xvi – xvii.

суммы, большинство этих стратегов отрицает силу и потенциал экономики и финансов в качестве инструмента реализации национальных целей.

В итоге, не признаваемое ни экономистами, ни большинством стратегов внешней политики использование экономических и финансовых инструментов в качестве средств государственного управления сделалось едва ли не маргинальным направлением. Какое-то время казалось, что подобное отношение ничем не грозит. В годы после холодной войны Соединенные Штаты не сталкивались с серьезными геополитическими угрозами, с реальной борьбой за влияние на международной арене или с конкурирующими идеологиями. Либеральный экономический консенсус преобладал в мире. По мере укрепления этого консенсуса исходный набор либеральных экономических рецептов, направленных на ограничение вмешательства государства в рынок, превратился в доктринальное нежелание признавать подчиненность экономики геополитическим выборам и целям. Таким образом отдельные либеральные экономические практики, например, либерализация торговли, изначально считавшиеся полезными, ибо они трактовались отчасти как выгодные для решения внешнеполитических задач США, стали со временем объясняться преимущественно внутренней логикой рыночного либерализма, без учета геополитических интересов США (возможно, даже вопреки последним). «Политику свободной торговли логически следует и должно рассматривать как метод экономического воздействия», – заметил однажды Дэвид Болдуин, теоретик международных отношений из Колумбийского университета<sup>6</sup>. «Отсюда не вытекает, однако, что экономическая доктрина либерального невмешательства является единственно верной для оценки значимости свободной торговли – во всяком случае, в двадцатом столетии»<sup>7</sup>.

Но теперь, конечно, так называемый конец истории сам близится к концу<sup>8</sup>. США в очередной раз обнаружили, что вынуждены конкурировать за глобальное влияние и идеологию, причем со множеством государств, среди которых достаточно тех, кто наращивает свою силу, не демонстрируя никакой приверженности упомянутым либеральным экономическим принципам, не устанавливая высоких дисциплинарных барьеров между геополитикой и экономикой в собственной политике и охотно прибегая к экономическим инструментам для реализации своей стратегии на международной арене. В результате возникает целый диапазон вызовов, для ответа на которые текущие инструменты из государственного арсенала США, где доминирует традиционное представление о военно-политической мощи, попросту не годятся. Если коротко, пришло время ради успеха внешней политики и обеспечения национальной безопасности Америки радикально переосмыслить некоторые базовые принципы, в том числе само понятие власти. Новый способ отстаивания национальных интересов и влияния США должен предусматривать такую внешнюю политику, которая соответствует миру, где экономические интересы часто – но далеко не всегда, разумеется, – превосходят традиционные военные императивы.

Налицо некоторые признаки того, что творцы политики начинают понемногу это осознавать. Все чаще из стана лидеров американской внешней политики раздаются призывы переориентировать внешнюю политику страны с целью преуспеть в эпоху, когда важнейшим становится именно экономическое влияние<sup>9</sup>. Но такую переориентацию осуществить

<sup>6</sup> David Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985), 58–59.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Фрэнсис Фукуяма впервые заговорил о «конце истории» в 1989 году; он заявил, что имеется позитивное движение текущей истории, о чем свидетельствует крах авторитарных (правых и левых) режимов, на смену которым приходят либеральные правительства. В более поздней статье о «будущем истории» он признавал, что несколько поспешил с выводами. См. «The End of History», *National Interest*, Summer 1989, and «The Future of History», *Foreign Affairs*, January/February 2012.

<sup>9</sup> Бывший госсекретарь Хиллари Клинтон озвучила сходные соображения, представляя свою программу экономического государственного управления; имеются в виду речь об экономическом государственном управлении, произнесенная

непросто. Подобный сдвиг потребует перепрограммирования отдельных составных элементов «ДНК» американской внешней политики – не только политических целей и приоритетов, но и стратегий и тактики, используемых для достижения указанных целей.

Бывший госсекретарь США Хиллари Клинтон отметила в одном из последних выступлений в этой должности (речь под названием «О преимуществах экономического управления государством»), что во многих отношениях нынешнее время требует создания новой научной дисциплины, с собственным набором идей, предположений и организационных принципов, призванной помочь администрации США в решении конкретных задач<sup>10</sup>.

Увы, вопреки посулам высокопоставленных чиновников и отдельным позитивным шагам, в логике и содержании внешней политики США мало что изменилось до сих пор. Одной из причин этого можно признать явление, которое часто описывается как «спонтанное» взаимодействие экономики и геополитики и считается не оказывающим влияния на формирование внешней политики США<sup>11</sup>. Конечно, немалое число специалистов и наблюдателей отмечает факты проецирования экономической мощи, обычно в форме санкций, и некоторые из них полагают, что экономические соображения должны стать актуальными для отстаивания национальных интересов. Однако эти аргументы, как правило, приводятся в рамках рассуждений о более глобальных вызовах внешней политики и требований обеспечить внутренний экономический рост (это особенно показательно в американском контексте)<sup>12</sup>. Другие считают, что в перспективе столкновения государств будут в основном экономическими, а не военными (данную точку зрения сегодня отстаивает прежде всего Мандельбаум, профессор Университета Джонса Хопкинса)<sup>13</sup>. Пускай интуитивное понимание значимости влияния экономики на внешнеполитические действия как будто возрастает среди исполнителей и разработчиков американской внешней политики, концептуальные основы экономического и финансового государственного управления до сих пор остаются мало изученными, особенно по сравнению с обширной литературой по «механике» военно-политической мощи и ее проецирования<sup>14</sup>.

Эта книга призвана показать, каким образом государства в настоящее время применяют экономические инструменты для достижения геополитических целей (то есть используют геоэкономику), и продемонстрировать, что нынешние геоэкономические практики сулят Америке, над чем побуждают задуматься и на что обращают внимание в международных делах. Мы намерены рассмотреть четыре широких круга вопросов. Во-первых, что такое геоэкономика, почему ее важность неуклонно возрастает и как она меняет (если меняет) ситуацию в текущей международной системе. Во-вторых, каковы современные инструменты геоэкономики и чем определяется эффективность их применения. В-третьих,

---

на заседании Экономического клуба Нью-Йорка 14 октября 2011 года, и речь о перспективах такого экономического управления, произнесенная в сингапурском университете управления 17 ноября 2012 года. Эти предложения с высокой трибуны поддержали многие комментаторы, среди которых выделим Лесли Гелба («ВВП сейчас важнее армии»), Роберта Зеллика («Экономика и безопасность в американской внешней политике: назад в будущее?», речь, произнесенная в Гарвардской школе имени Джона Ф. Кеннеди 2 октября 2012 года), и Ричарда Хаасса (книга «Внешняя политика начинается дома»).

<sup>10</sup> Clinton, «Delivering on the Promise of Economic Statecraft».

<sup>11</sup> «Экономическое государственное управление» (1985) Дэвида Болдуина и «Экономическое государственное управление для выживания» (2001) Алана Добсона – два позитивных исключения на фоне дефицита внимания к экономическим методам управления государством. Оба автора оплакивают упомянутое невнимание, а в последующие годы литература по международной политической экономии сделалась еще более теоретической и куда менее релевантной с точки зрения вопросов, как, почему и с какой целью государства используют экономические инструменты в геополитических проектах.

<sup>12</sup> См., например, Kim Holmes, *Rebound: Getting America Back to Great* (Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2013) and Haass, *Foreign Policy Begins at Home*.

<sup>13</sup> См. Mandelbaum, *The Road to Global Prosperity*, and Francis J. Gavin, *Gold, Dollars, and Power: The Politics of International Monetary Relations, 1958–1971* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2004).

<sup>14</sup> Jonathan Kirshner, «Political Economy in Security Studies after the Cold War», Department of Government, Cornell University, April 1997.

как использует геоэкономические инструменты Китай; как Соединенные Штаты исторически встраивали геоэкономику в свою внешнюю политику и как США применяют геоэкономические инструменты сегодня. Наконец, какова более «продвинутая» и эффективная геоэкономическая стратегия для отстаивания американских национальных интересов и чего она требует от нации.

Глава 1 начинается с установления параметров исследования. На протяжении десятилетий ученые давали термину «геоэкономика» различные определения. Мы не слишком заинтересованы в присоединении к этим теоретическим дебатам, наша цель – сосредоточиться на международной деятельности, которая, как простой эмпирический пример, играет все большую роль во внешней политике. Поэтому мы определяем предмет нашей книги следующим образом: геоэкономика есть использование экономических инструментов для отстаивания национальных интересов и для получения выгодных геополитических результатов и влияния на экономики других государств в соответствии с геополитическими целями страны.

Мы исследуем взаимоотношения геоэкономики, определенной таким образом, и геополитики. Затем мы рассматриваем различные формы, которые способна принимать геоэкономическая политика. Далее мы проводим различие между нашим утверждением о росте влияния геоэкономики и фактом изменения самих национальных интересов. В завершение объясняется связь между геоэкономикой и концепциями меркантилизма, экономического либерализма и международной экономической политики.

Если геоэкономика действительно руководит ныне внешней политикой многих стран, глава 2 задает вопрос, почему – откуда взялся этот возврат к геоэкономике? Для начала, некоторые наиболее могущественные страны мира, особенно так называемые растущие державы, охотно прибегают к геоэкономике. Опираясь во многом на индуктивный подход, мы приводим примеры, подтверждающие, что такие страны, как Россия, Китай и страны Персидского залива, все чаще используют экономические инструменты в качестве предпочтительного средства геополитической борьбы. Это не означает, конечно, что они пренебрегают военной мощью (рост военных расходов в Китае, России, странах Персидского залива говорит об обратном). Для сегодняшних наиболее успешных геоэкономических держав геоэкономические и военно-политические аспекты государственности, как правило, носят взаимодополняющий характер, что доказывается действиями России на Украине и действиями Китая в Южно-Китайском море. Вторым фактором современного возрождения геоэкономики является то обстоятельство, что нынешние государства имеют гораздо больше экономических ресурсов в своем непосредственном распоряжении, чем в предыдущие эпохи. Иными словами, налицо возвращение – в новой форме – государственного капитализма. Подобно геоэкономике, государственный капитализм – не изобретение наших дней, но он явно восстанавливает былые позиции. Еще один фактор возрождения геоэкономики связан с изменениями на мировых рынках, в частности, современные рынки – более емкие, скоростные, интегрированные и с большей долей заемного капитала, чем когда-либо прежде – оказывают прямое влияние на геополитические решения конкретных стран. К примеру, Европейский союз – выдающийся триумф западной геоэкономической внешней политики XX века и ближайший международный партнер США – в последние несколько лет сделался заложником рынка долговых обязательств, велениям которого подчинялся не меньше, чем указаниям из европейских политических столиц.

Глава 2 далее рассказывает о том, как современное возвышение геоэкономики отражается в глобальных практиках, как оно меняет логику и суть внешней политики. Порой эти инструменты предоставляют национальным лидерам широкий спектр вариантов – так, Венесуэла, благодаря недавней поддержке Пекина, смогла в значительной степени преодолеть влияние США в регионе. В других случаях нынешняя форма геоэкономики приносит не

только новые возможности, но и новые дипломатические инструменты – глобально конкурентоспособные государственные предприятия и изрядно обеспеченные суверенные фонды, если назвать лишь некоторые из них. Ряд указанных инструментов по комплексу причин, которые мы рассмотрим подробно, в целом недоступен для американских и западных лидеров.

Глава 3 обзорекает семь основных инструментов современной геоэкономики: торговая политика, инвестиционная политика, экономические санкции, киберсфера, финансовая помощь, денежно-кредитная политика, энергетическая и сырьевая политика; причем мы снова характеризуем исключительно геополитические (в отличие от чисто экономических) параметры каждого. По сравнению с предыдущим золотым веком геоэкономики – многие специалисты называют таким периодом начальные послевоенные годы (жесткий план Маршалла) и ранний этап холодной войны – некоторые сегодняшние основные геоэкономические инструменты являются совершенно новыми (например, киберсфера)<sup>15</sup>. Другие, не будучи новыми сами по себе, применяются в совершенно отличных условиях и потому тоже могут считаться новыми. К примеру, устроенный американцами обвал британского фунта в рамках противостояния США и Великобритании в период Суэцкого кризиса 1956 года служит каноническим образцом геоэкономики середины XX века. Но появление новых финансовых центров, в сочетании со сложностью и разнообразием современных финансовых рынков, значительно затрудняет для Вашингтона повторение «суэцкой операции», не говоря уже о гораздо более разрушительных последствиях такой операции для национальных интересов США. Прочие геоэкономические инструменты продолжают функционировать более или менее так, как это было в более раннюю эпоху; помощь в развитии – один из примеров. Но даже эти инструменты привлекают новых важных игроков и приобрели новые измерения.

Разумеется, ряд предыдущих исследователей уже изучал многие инструменты по отдельности; задавались вопросы, например, как сделать санкции эффективными и является ли владение Китаем государственными облигациями США стратегическим активом или стратегической уязвимостью Пекина. Подобный подход понятен: всякий геополитический инструмент использовался разными странами и организациями, с различной степенью подчиненности государственному управлению, и имелось несколько конкретных переменных, которые определяли эффективность применения этих инструментов, а каждый случай порождал ряд специфических проблем для американских национальных интересов. Но пусть эти геоэкономические инструменты разнятся между собой, есть смысл рассматривать их совокупно. Изучая, какими способами страны интегрируют и используют эти инструменты вместе для достижения тех или иных геополитических целей, мы лучше поймем, как работает геоэкономика в реальном мире. А включение всех семи перечисленных инструментов в наше исследование также будет способствовать выявлению важных и часто упускаемых из виду взаимодействий (и трений).

Если таковы основные инструменты реализации сегодняшней внешней политики, от чего зависит их эффективность? Каковы подспудные возможности применения указанных инструментов и какие параметры определяют, обеспечат ли эти инструменты больший или меньший успех? Во второй половине главы 3 мы рассмотрим отдельные структурные особенности – геоэкономические характеристики, в нашей формулировке, – которые оказывают влияние на возможность государства использовать внутренний капитал для стратегических целей: решения конкретного государства относительно товарных потоков, значимость страны для глобальной финансовой системы, характеристики внутреннего рынка наподобие общего размера, степень контроля входящих и исходящих инвестиций, ожидания будущего

---

<sup>15</sup> См., например, Richard N. Cooper, «Economic Aspects of the Cold War, 1962–1975», February 2008, available at <http://scholar.harvard.edu/les/cooper/files/chcw.rev-2.pdf>.

роста. Пускай их нельзя считать достоверными прогнозами, эти факторы играют немалую роль в определении эффективности государства с точки зрения применения геоэкономических инструментов.

Глава 4 посвящена конкретно Китаю. Пекин нередко и абсолютно верно описывают как ведущего мирового практика геоэкономики, но он также, пожалуй, является основной причиной возвращения к региональному и глобальному проецированию силы в экономической сфере (в противовес военно-политической). «Пекин играет в новую экономическую игру на уровне мастера, – метко выразился Лесли Гелб, эксперт в области внешней политики и бывший обозреватель „Нью-Йорк таймс“, – воздерживаясь от войн и политических конфронтаций и сосредоточившись на бизнесе; его глобальное влияние намного превосходит текущий экономический статус»<sup>16</sup>. Мы изучим использование Китаем геоэкономики на шести примерах – Тайвань, Северная Корея, Япония, Юго-Восточная Азия, Пакистан и Индия.

В главе 5 мы обратимся к двум важнейшим вопросам, которые возникают вследствие изучения этих примеров. Во-первых, как распознать геоэкономическое давление? Когда речь заходит об использовании методов геоэкономики той или иной страной, лучше всего опираться на четкие примеры. Число подобных случаев (по крайней мере, в недавнем историческом прошлом) будто бы возрастает: тут и отключение газопроводов в разгар зимы, и предоставление финансовой помощи для умиротворения внешней политики агрессивного соседа, и откровенно геополитические условия тех или иных потенциальных инвестиционных решений или соглашений о помощи. Однако зачастую свидетельства геоэкономического поведения выглядят куда более замаскированными – особенно там, где вступает в действие принуждение. Возьмем, к примеру, организованную Китаем задержку с разгрузкой филиппинских бананов на фоне эскалации напряженности из-за территориального спора относительно островов в Южно-Китайском море – или наложенный Москвой запрет на импорт молдавского вина накануне подписания Молдовой соглашения о сотрудничестве с ЕС. По сравнению с открытыми политическими требованиями такое геоэкономическое принуждение порой намного сложнее опознать и оценить. Но, как и военная мощь, геоэкономические действия отбрасывают «длинную тень» влияния, вовсе не обязательно публично озвучивать соответствующие угрозы или предпринимать конкретные шаги, чтобы наблюдатели зафиксировали явную попытку к принуждению.

Второй принципиальный вопрос, вытекающий из перечисленных примеров, формулируется так: насколько действенным является геоэкономическое давление? Ответ в целом будет положительным. По крайней мере, применительно к Китаю. Геоэкономические мускулы (это образное выражение можно толковать и в позитивном, и в отрицательном значении) позволяют Пекину зачастую добиваться достижения своих геополитических целей. Благодаря экономическому давлению Китай преуспевает в ограничении поставок оружия Тайбэю и неуклонно сокращает число стран, которые признают Тайвань дипломатически; теми же методами он добивается мировой изоляции далай-ламы, препятствует другим странам выражать политическую озабоченность соблюдением прав человека на китайской территории, оказывает заметное влияние на результаты голосований в Организации Объединенных Наций и подрывает усилия Запада по оказанию давления на Иран и Северную Корею; кроме того, данные методы заставляют увеличивать расходы на сдерживание китайских территориальных притязаний на приграничные территории и острова в Южно- и Восточно-Китайском морях.

При этом следует признать, что геоэкономический потенциал Китая иногда преувеличивают. Существуют, так сказать, естественные пределы и внутренние напряженности, которые создают помехи для множества попыток Пекина использовать геоэкономику для

<sup>16</sup> Gelb, «GDP Now Matters More than Force».

достижения геополитических целей. Тяжелая длань Китая порождает коллективное желание государств Юго-Восточной Азии сблизиться с США. Япония в ответ на китайское давление наращивает свои военные возможности. Вьетнам и Япония, преодолев серьезное сопротивление внутри, присоединились к переговорам по Транстихоокеанскому партнерству, инициированным США. Филиппины предоставили Соединенным Штатам доступ к пяти своим военным базам для размещения летательных аппаратов, кораблей, снаряжения и личного состава. Словом, применительно к Китаю геоэкономическая мощь, подобно большинству иных форм власти, видится наиболее эффективной тогда, когда она лишь подразумевает, а не ведет к прямому применению силы. То же самое представляется верным для России и других ведущих практиков геоэкономики.

Впрочем, из одного того факта, что у разных стран различные «послужные списки» в сфере геоэкономики, вовсе не следует, что эти страны непременно откажутся от дальнейших, пусть откровенно контрпродуктивных попыток. Это, в свою очередь, вынуждает обратить внимание на следующее: даже когда какое-либо государство пытается размахивать геоэкономической «дубиной» и терпит частичный или полный провал, итоговые отрицательные результаты и сопутствующий ущерб могут иметь реальные дестабилизирующие последствия. Снова обратимся к примеру Кипра – данную ситуацию спровоцировало прежде всего (пускай и непреднамеренно), а затем усугубило геоэкономическое давление России, хотя принята была все же финансовая помощь ЕС<sup>17</sup>. Потому и тем, кто по-прежнему скептически оценивает предположение, будто геоэкономика в конечном счете способствует реализации геополитических целей, стоило бы внимательнее присмотреться к этому явлению.

В главе 6 мы обратимся к Соединенным Штатам Америки и проведем исторический обзор применения геоэкономических инструментов этой страной. Картина, которая предстанет читателю, выглядит поучительной историей о погрешностях исторической памяти. Обзор покажет, что американские политики регулярно (хотя и не всегда успешно) использовали геоэкономические методы реализации стратегических интересов США с момента основания страны – и вполне отдавали себе отчет в характере и сути своих действий. Но постепенно Америка почему-то сформировала иное представление о геоэкономике, ее роли в управлении государством в целом и ее историческом месте в американской внешней политике. Приблизительно с войны во Вьетнаме и вплоть до заключительного этапа холодной войны администрации США рассматривали экономику как область деятельности с собственной логикой, никак не связанную с традиционными государственными реалиями, как область, которую следует хранить в чистоте от любых неподобающих геополитических «вторжений». Когда произошла эта смена восприятия, разработка и проведение международной экономической политики, исключая экономические санкции, стали трактоваться как почти исключительная прерогатива экономистов и их единомышленников-политиков, утра-

<sup>17</sup> Разумеется, Кипр внес собственный вклад (посредством неразумных инвестиционных решений) в провоцирование банковского кризиса 2013 года, активно скупая в том числе долговые обязательства Греции. Кроме того, привлекательно низкие налоговые ставки Кипра во многом объясняют популярность острова в качестве офшорной «гавани» для российских вкладчиков. Но многие российские олигархи и богатые инвесторы использовали Кипр в качестве «укрытия», позволявшего избежать не только налогообложения, но и «политических рисков», и полагались на сравнительно надежную судебную систему Кипра в разрешении споров. Чистый отток капитала из России составил 56 миллиардов долларов в 2012 году, в тот самый год, когда Владимир Путин вернулся на пост президента РФ. Значительная доля этих средств принадлежала российским фирмам и олигархам, не желавшим превращать свои ресурсы в «инструменты Кремля по урегулированию внутренних и внешних политических проблем», как пишет журналист «Нью-Йорк таймс» Эндрю Крамер. Несмотря на прочие задействованные факторы, рост российских депозитов на Кипре в целом совпадает по времени с возвращением Путина к власти. Цит. по: Andrew Kramer, «Protecting Their Own, Russians Offer an Alternative to the Cypriot Bank Tax», New York Times, March 19, 2013. Более подробный анализ и обсуждение роли России и ее геоэкономической политики в провоцировании банковского кризиса на Кипре: Ben Judah, «Putin's Role in Cyprus», New York Times, April 2, 2013; Charles Clover and Courtney Weave, «Russian Money Streams through Cyprus», Financial Times, February 6, 2013.

тили в глазах американских внешнеполитических стратегов статус инструмента навязывания геополитической воли Америки миру.

Так возник структурный разрыв, так наметился отход от применения геоэкономики, который во многом остается характерным признаком нынешней политики. Некоторое время это раздвоение не казалось актуальной проблемой американской внешней политики: на протяжении (грубо) первых двух десятилетий после окончания холодной войны Соединенные Штаты не сталкивались с серьезной международной конкуренцией, которая потребовала бы признать, что разлад между либеральными идеями и практикой внешней политики существует и нарастает. Но поскольку былой период «сближения» ныне сменяется другим (возможно, более соответствующим историческим тенденциям), США должны осознать, что геополитический ландшафт сегодня формируется странами, готовыми прибегать к современным экономическим и финансовым инструментам без оглядки на либеральные и неолиберальные экономические инструкции и традиционно превозносимое «взаимопонимание». Признать эту новую реальность отнюдь не обязательно означает, что и Соединенные Штаты должны вести себя схожим образом. Но Вашингтону нужно, по крайней мере, попытаться понять, в какой степени рынки и экономика в целом действительно встроены в «большие реалии» государственной власти. Способность творцов политики постичь эту «встроенность» и историческую значимость геоэкономики во внешней политике США будет иметь важнейшее значение для последующей американской внешней политики (и, в свою очередь, определит, насколько та будет успешной) в ближайшие десятилетия.

В главе 7 мы оценим, как США используют геоэкономику в настоящее время. Понятно, что Соединенные Штаты, будучи крупнейшей экономикой мира, обладают значительным геоэкономическим потенциалом, который могут применить, если захотят. Однако движение в сторону более осознанной геоэкономической внешней политики в первую очередь требует от Вашингтона разобраться, что называется, на базовом уровне с собственным отношением к восстановлению геоэкономики в качестве важного инструмента американской внешней политики.

Это непростой вопрос. Многие геоэкономические методы являются, мягко говоря, компромиссными. Но данное утверждение справедливо для любого варианта внешней политики. Слишком часто, в отличие от споров вокруг военно-политического управления, которое обычно характеризуется логикой выбора из самых известных альтернатив, геоэкономические методы обсуждаются, как правило, изолированно. Критики, нападающие на различные программы экономических санкций, поскольку «издержки перевешивают выгоды», предпочитают обходить молчанием более насущный вопрос: являются ли эти издержки и выгоды разумной альтернативой иным доступным политическим или военным вариантам<sup>18</sup>. Творцы политики не только не проявляют склонности сопоставлять геоэкономические подходы с прочими альтернативами, но и обыкновенно оценивают их по ошибочным меркам – судят по экономическому, а не по геополитическому результату. Для России политика «трубопроводных угроз» вряд ли является разумной экономической стратегией, но совсем другое дело – использование этого способа как приемлемого (или, точнее, наиболее доступного) средства выражения недовольства внешнеполитическими решениями Европейского союза и Соединенных Штатов Америки. Отвергать потенциал геоэкономических подходов из-за их «неблагоразумия» или «невероятности» просто потому, что эти подходы не укладываются в парадигму экономической рациональности, отчасти схоже с нежеланием учитывать риск того, что отвергнутый любовник возьмется за оружие, поскольку ему придется потратиться

<sup>18</sup> Болдуин подчеркивает этот момент: «Даже когда экономисты обращают свое внимание на экономические санкции или экономические войны, сосредоточенность на экономических целях с великой вероятностью сохраняется... Нанесение экономического ущерба конкретной стране вполне может являться оперативной или промежуточной целью попыток оказать влияние, но почти никогда не является самоцелью». См. Baldwin, *Economic Statecraft*, 62.

на покупку пуль. В конце концов большинство войн, особенно самых губительных, подпадает под категорию «не слишком рациональных экономически». Когда доходит до рассмотрения различных стратегий и тактик внешней политики страны в конкретной ситуации, нет ни малейших причин создавать отдельный логический стандарт для вариантов, ведущих к тому же результату, полагаясь на другие (в данном случае экономические) параметры.

Но все же, несмотря на четкое понимание преимуществ различных геоэкономических подходов по сравнению с прочими альтернативами, вполне может оказаться, что геоэкономические варианты, доступные Вашингтону, попросту сильно отличаются от тех, которые доступны другим государствам. Отчасти это связано с уникальной внутренней политико-правовой ситуацией США, отчасти же проистекает из уникальной роли и уникальной ответственности Америки в мире. Если коротко, Америка гордится своими законами, причем рождалась страна в ходе эксперимента по умышленному ограничению пределов государственной власти. Эти ограничения означают, что Вашингтон, вероятно, никогда не обретет возможности использовать торговые и инвестиционные инструменты отстаивания своих внешнеполитических интересов теми краткосрочными или сомнительными способами, к которым прибегают иные страны (с радикально отличными политическими и экономическими традициями). Кроме того, США, будучи ведущим поставщиком глобальных общественных благ, могут иметь куда более широкие геополитические интересы, нежели другие государства, а потому сдерживать применение геополитически мотивированных инструментов (в особенности сомнительных) и сводить такое применение к мини-муму.

В настоящее время, впрочем, сложно сказать, испытывает ли Вашингтон относительный дискомфорт по поводу геоэкономики вследствие упомянутых внутренних ограничений (либо вследствие некоей продуманной стратегии) – или же попросту следует привычным идеям и установлениям, отточенным за годы после окончания холодной войны. Трудно предположить, чем обернется ситуация, начини американские творцы политики использовать геоэкономические инструменты более активно или как-то иначе; не исключено, что результат негативно скажется на более важных интересах США. Подобные «игры разума» непременно должны опираться на факты; ответы будут варьироваться от случая к случаю, от политика к политику. Мы нисколько не стремимся добиться какого-то определенного исхода. Гораздо важнее, по нашему мнению, установить, как творцы политики конструируют такие дискуссии, в частности, каким аргументам и причинам позволяет считаться вескими при обсуждении геоэкономических действий США. Слишком часто те, кто выступает противником конкретных геоэкономических действий Америки, формулируют свои возражения вовсе не в терминах максимальной заботы о внешнеполитических интересах Соединенных Штатов; слишком часто их заботит нечто другое.

Приведем показательный пример. Наиболее распространенное возражение сводится к тому, что возникает некая смутная, неконкретизируемая угроза «основанному на правилах порядку» в результате совершения того или иного геоэкономического действия. Но если такой основанный на правилах порядок признается столь ценным геополитическим активом Соединенных Штатов (и если он действительно представляет собой причину, по которой США не проводили более выраженной геоэкономической внешней политики в последние годы), то стоило бы ожидать от американской внешней политики большего разнообразия, то есть совокупного применения военных, дипломатических и экономических инструментов. Увы, нет никаких доказательств существованию подобного разнообразия; более того, имеется множество свидетельств обратного: Соединенные Штаты по-прежнему «плетутся в хвосте» стран, финансирующих МВФ, и Вашингтон, похоже, не желает пожертвовать и толикой тех дипломатических усилий, которые регулярно тратит на политическое урегулирование и улаживание кризисов в области безопасности на Ближнем Востоке, ради сдерживания планов Китая по созданию многосторонней альтернативы Всемирному банку.

Расхождение между декларируемыми убеждениями и практическими приоритетами не назовешь чем-то новым для американской внешней политики. Многие творцы политики вполне могут полагать, что, пока текущий, основанный на правилах порядок по-прежнему рассматривается как геополитически выгодный для Соединенных Штатов, большинство форм геоэкономической власти должно оказывать хотя бы нейтральное воздействие на систему, иначе они рискуют утратить контроль. Приверженность такому мнению будет сдерживать США гораздо сильнее в сравнении со многими другими государствами, особенно в сомнительных и краткосрочных случаях. Но даже в рамках этих высоких стандартов достаточно пространства для использования геоэкономики и усиления ее роли во внешней политике США.

Неудивительно, что для творцов американской политики эти нормативные вопросы, выходящие за границы допустимого, становятся гораздо более или менее острыми в зависимости от конкретного геоэкономического инструмента. Например, использование США санкций продемонстрировало поистине революционный переворот в осмыслении этого подхода после событий 9/11, хотя торговля и инвестиции по-прежнему рассматриваются как почти исключительно экономические методы. Зачастую американские торговые чиновники прикладывают немалые усилия для преуменьшения стратегических результатов, опасаясь «вторжения» геополитики в торговлю. К примеру, когда администрация Обамы решила развивать Транстихоокеанское партнерство (план которого возник в последние месяцы администрации Буша), название этого института сознательно изменили, исключив из первоначального варианта слово «стратегическое»; в исходном варианте фигурировало Транстихоокеанское стратегическое экономическое партнерство – именно на него согласились в 2005 году Бруней, Новая Зеландия, Чили и Сингапур.

При всех сложностях «игр разума» и допустимости использования геоэкономических инструментов одним из наиболее перспективных направлений американской геоэкономики является энергетическая сфера. Североамериканская сланцевая революция символизирует передел геополитических реалий и сулит глобальные экономические и стратегические выгоды Соединенным Штатам. Мы рассмотрим эту тему подробно в главе 8. Помимо экономических выгод, переход к использованию более диверсифицированных и зачастую более локализованных источников энергии снизит вероятность геополитического давления, которым отдельные поставщики энергии на протяжении десятилетий манипулировали в собственных интересах. Утратив ту зависимость от поставок энергоносителей из зоны Персидского залива, которая существовала в прошлом, Соединенные Штаты Америки освободятся от пут, что ограничивали их взаимодействия с Ближним Востоком. Все великие державы в конечном счете окажутся затронуты этими событиями. Одним из самых важных, пусть и не слишком заметных, последствий энергетической революции можно признать степень, в которой она укрепляет некоторые иные геоэкономические активы, доступные Вашингтону: санкции в отношении нефтяного сектора Ирана (а потенциально – и других стран) окажутся действеннее вследствие увеличения поставок североамериканской энергии, торговые соглашения с США сделаются более привлекательными благодаря возможности доступа к этим поставкам, а сохранение статуса доллара как резервной мировой валюты будет фактически гарантировано превращением Соединенных Штатов в глобального экспортера энергии.

Налицо отдельные признаки того, что США постепенно осознают свой геоэкономический потенциал, пусть это происходит крайне медленно и во многом интуитивно. Глава 9 начинается с обзора этого осознания. В основном прогресс, достигнутый к сегодняшнему дню, заключается в выявлении проблемы и разработке исходной концептуальной рамки (так сказать, в крошечном авансе, а чтобы получить зарплату, еще предстоит много и упорно трудиться).

Разработка особого геоэкономического видения внешней политики США и внедрение этого видения на начальном этапе – очевидно комплексная задача. Она, безусловно, требует конкретных решений; мы очертим наши рекомендации в конце главы 9. Но поскольку теории и практики могут и, без сомнения, будут расходиться между собой в деталях, стоит позаботиться о том, чтобы они действовали в рамках единого и правильного набора идей. Поэтому мы предваряем наши рекомендации четырьмя уроками (в сокращении), извлеченными из предыдущих глав. А если выйти за пределы любой позитивной политической повестки дня – и за пределы более универсальных допущений, которые должны лежать в основе конкретики, – всякие значимые усилия администрации США по восстановлению репутации геоэкономики следует начинать с образовательной, скажем так, дипломатии применительно к геоэкономике как таковой. Лидеры, как минимум, должны подробно объяснить американским гражданам, союзникам и друзьям, что конкретно подразумевается под геоэкономикой, должны публично признавать геоэкономическое принуждение, когда такое имеет место, разрабатывать дальнейшие шаги совместно с партнерами-единомышленниками и вообще обсуждать с этими странами роль геоэкономики в «большой стратегии» Запада.

Глава 10 посвящена рассмотрению указанного вопроса: каково место геоэкономики в широком контексте американской глобальной стратегии и американских национальных интересов. Мы начинаем с подхода «Сначала Германия, потом Япония» периода Второй мировой войны, продолжаем политикой сдерживания и разрядки времен холодной войны, затем перепрыгиваем к десятилетию «глобальной войны с терроризмом» после событий 9/11; большая стратегия США неизменно формулировалась так, чтобы определять важнейшие внешнеполитические решения Америки и помогать творцам политики избегать соблазна, по выражению бывшего госсекретаря Уоррена Кристофера, просто «перетекать из кризиса в кризис». В перечисленные периоды наблюдалась стратегическая ясность, отсутствующая сегодня, и США ныне столкнулись с множеством международных проблем: здесь и укрепление могущества Китая, и возвращение, похоже, русской политики по систематической дестабилизации Евразии и мира в целом, и хаос на Ближнем Востоке, и сохраняющаяся угроза терроризма, в том числе с использованием оружия массового поражения. В заключительной главе мы вернемся к обсуждению отстаивания американских национальных интересов в качестве своего рода компаса для «плаванья» в международных водах, для определения стратегии США, и коротко покажем вновь, как геоэкономические инструменты (о чем свидетельствуют истории, изложенные в нашей книге) помогут отстаивать эти интересы<sup>19</sup>.

Подготовительные исследования и написание этой книги подразумевают индуктивный процесс. Относительный дефицит общепризнанной концептуальной основы использования государствами экономических инструментов для достижения геополитических целей требует создавать интеллектуальное полотно фактически с нуля. Обобщения и контраргументы – необходимые элементы любой такой попытки. Учитывая, что могло бы случиться вообще, отсутствие геоэкономических практик вынуждает трактовать все рассуждения как не более чем академические догадки, но это «предпочтительнее, чем игнорировать проблему», по замечанию Дэвида Болдуина<sup>20</sup>.

Как и при всяком индуктивном подходе, вопросы относительного масштаба и важности могут оказаться довольно сложными. Очевидно, что некоторые геоэкономические примеры, представленные здесь, важны более других. Даже те случаи, которые не достигают, так сказать, системного глобального значения – скажем, запрет на импорт молдавского вина

<sup>19</sup> Graham Allison and Robert Blackwill, «America's National Interests», Commission on America's National Interests, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, 2000, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/les/amernatinter.pdf>.

<sup>20</sup> David Baldwin, «Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies», World Politics 31, no. 2 (1979): 161–194.

в качестве элемента широкой кампании Кремля по укреплению своего регионального влияния, – могут, тем не менее, обладать потенциальным прецедентным значением, повышая вероятность того, что подобная тактика может быть использована впоследствии другими государствами в ситуациях с более высокими ставками.

Да, не все формы геоэкономической власти одинаково ценны, и точно так же одни практики геоэкономики оказывают большее влияние в мировых масштабах, чем другие. Будучи основным и наиболее последовательным практиком геоэкономики наших дней, Китай заслуживает того, чтобы стать основным источником примеров в данной книге (несмотря на фокус второй половины исследования на США). По тем же причинам мы уделяем немало внимания России и государствам Персидского залива. К сожалению, такой подход означает, что некоторые другие ревностные, пусть и системно менее значимые, практики геоэкономики – Норвегия и Сингапур, например, – будут упоминаться лишь эпизодически.

Предположить, что геоэкономика вновь утверждается в статусе основной формы геополитического соперничества для ряда наиболее могущественных государств мира и определяет исход разрешения некоторых наиболее важных стратегических мировых проблем, – отнюдь не то же самое, конечно, что заявить, будто современное возвращение геоэкономики следует признать универсальным явлением. Многие страны не выказывают сколько-нибудь выраженного интереса к геоэкономике, многие проблемы по-прежнему будут решаться «по старинке», без применения геоэкономических инструментов. Эта книга вдобавок не пытается предсказать, будет ли сегодня нынешняя геоэкономика распространяться дальше и шире; мы лишь подчеркиваем, что она уже достигла уровня системной значимости, но специалисты по внешней политике, особенно в Соединенных Штатах, пренебрегают ею в ущерб Америке.

Наконец (возможно, это важнее всего), данная книга стремится объяснить не что такое геоэкономика, а как к ней следует относиться<sup>21</sup>. Каждый пример, каждый кризис уникален; невозможно сказать заранее, нужно ли применять геоэкономические подходы в любой конкретной ситуации. Но геоэкономика должна, по крайней мере, удостоиться более регулярного, осознанного и пристального внимания со стороны творцов политики США, особенно с учетом того, что многие из сегодняшних важнейших стратегических задач нельзя правильно оценить, не говоря уже об их разрешении, игнорируя существенные геоэкономические факторы, за ними стоящие. Об этом и пойдет речь в главе 1.

---

<sup>21</sup> Болдуин придерживается того же подхода в своей работе «Economic Statecraft».

## Глава первая Что такое геоэкономика?

*Война и торговля – два разных пути к одной и той же цели,  
которая состоит в обладании желаемым.*

*Бенжамен Констан, франко-швейцарский политик<sup>22</sup>*

Термин «геоэкономика» сегодня используется достаточно широко, но почти всегда без уточнения (даже без хотя бы рабочего определения)<sup>23</sup>. Некоторые авторы склонны фокусироваться на использовании геополитической или военной мощи ради реализации экономических целей<sup>24</sup>. Другие, как правило, определяют геоэкономiku шире, как «комбинацию международной экономики, геополитики и стратегии», то есть как некое всеобъемлющее явление; данное определение, похоже, больше маскирует смысл, нежели проясняет<sup>25</sup>. Третьи уделяют особое внимание торговле и протекционизму в промышленности<sup>26</sup>.

Применительно к внешней политике США те, кто вообще заговаривают о данной концепции, обыкновенно ограничиваются традиционным исследованием международной торговли и влияния санкций<sup>27</sup>. В целом эти исследования опираются на узкое понимание

---

<sup>22</sup> Эпиграф: Benjamin Constant, цит. по: Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (expanded ed. [Berkeley: University of California Press, 1980]) (Berkeley: University of California Press, 1945), 145–155.

<sup>23</sup> Deborah Cowen and Neil Smith, «After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics», *Antipode* 1 (2009): 22–48; Jean-François Gagné, «Geopolitics in a Post – Cold War Context: From Geo-Strategic to Geo-Economic Considerations?», *Etude Raoul-Dandurand* 15, University of Quebec, Montreal, 2007; Edward Luttwak, «From Geopolitics to Geoeconomics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce», *National Interest* 20 (1990): 17–23. Другие не менее абстрактные определения геоэкономики: David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985); Renato Cruz DeCastro, «Whither Geoeconomics? Bureaucratic Inertia in U.S. Post – Cold War Foreign Policy toward East Asia», *Asian Affairs* 26, no. 4 (2000): 201–222.

<sup>24</sup> Мадридский и брюссельский «мозговые центры» Фонда международных отношений и диалога между странами (FRIDE) декларируют: «Геоэкономика означает использование методов управления государством в экономических целях; акцент на относительных экономических выгодах и могуществе; стремление обеспечить контроль над ресурсами; комбинирование интересов государства и деловых кругов; приоритет экономической безопасности по сравнению с прочими формами безопасности». См. Richard Youngs, «Geo-Economic Futures», in *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What kind of geoeconomic Europe?* ed. Ana Martinigui and Richard Youngs (Madrid: FRIDE, 2011), 14.

<sup>25</sup> Mark Thirlwell, «The Return of Geo-economics», *Interpreter*, Lowy Institute for International Policy, May 24, 2010. Столь же широкое определение, предложенное Брэдом Сетсером и Полом Шварцем, трактует геоэкономiku просто как «все, что касается одновременно экономики и геополитики» («Geoeconomics, in Pictures», *Follow the Money* [blog], Council on Foreign Relations, July 31, 2009). Третьи различают геоэкономiku и экономическую конкуренцию, характеризуя те инструменты влияния, которые затрагивают эффективность производства, контроль рынка, сальдо торгового баланса, сильную валюту, валютные резервы и так далее; см. Samuel Huntington, «Why International Primacy Matters», *International Security* 17, no. 4 (1993): 68–83.

<sup>26</sup> Французский политический экономист Паскаль Лоро, например, объясняет, что «геоэкономика изучает экономические стратегии, особенно торговые стратегии, которые принимаются государствами в определенных политических условиях для защиты собственных экономик в целом или их строго определенных сегментов, чтобы предприятиям этих стран приобрести технологии или закрепиться в том или ином секторе мирового рынка с конкретными видами продукции или коммерциализировать те или иные продукты». Pascal Lorot, «La geoeconomie, nouvelle grammaire des rivalités internationales», *L'information géographique* 65, no. 1 (2001), 43–52; Blagoje S. Babić, «Geo-Economics – Reality & Science», *Megatrend Review* 6, no. 1 (2009): 32, [www.webster.ac.at/les/BlagojeBabic\\_2008.pdf](http://www.webster.ac.at/les/BlagojeBabic_2008.pdf).

<sup>27</sup> См. Ian Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?* (New York: Portfolio, 2010); David Cortright and George Lopez, eds., *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft* (New York: Rowman and Littlefield, 2002); Daniel Drezner, «Trade Talk», *American Interest* 1, no. 2 (December 2005): 68–76, and *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Richard Haass, *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998); Edward Luttwak, *Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy* (New York: Harper Perennial, 2000); Robert A. Pape, «Why Economic Sanctions Do Not Work», *International Security* 22, no. 2 (Fall 1997): 90–136; James D. Sidaway, «Asia – Europe – United States: The Geoeconomics of Uncertainty», *Area* 37, no. 4 (2005): 373–377; Matthew Sparke, «From Geopolitics to Geoeconomics: Transnational State Effects in the Borderlands», *Geopolitics* 3, no. 2 (1998): 62–98; and Brendan Taylor, *Sanctions as Grand Strategy* (New York: Routledge,

торговой политики США – если торговля ведется хорошо, правильно, она укрепляет экономическое положение Америки и тем самым (по крайней мере, теоретически) способствует усилению влияния США; но здесь отсутствуют конкретные геополитические метрики, за исключением, пожалуй, широко распространенного убеждения (восходящего к либералам XIX столетия – Норману Энджеллу и прочим), что развитие торговли содействует установлению мира<sup>28</sup>. По сути, перед нами торговля ради торговли. Другие исследователи применяют термин «геоэкономика» практически ко всей американской экономической деятельности, дома и за рубежом<sup>29</sup>. Эти аналитики порой начинают с сопоставления американского влияния как такового с силой или слабостью экономики США или даже американского общества<sup>30</sup>.

Как ни странно, эти трактовки пользуются спросом, о чем свидетельствуют две последние американские стратегии национальной безопасности<sup>31</sup>. Сильная внутренняя экономика в долгосрочной перспективе остается, разумеется, принципиальным условием мирового влияния любой страны, и Соединенные Штаты тут ничем не выделяются. История не содержит позитивных примеров, когда какая-либо страна надолго позволяла своим геополитическим амбициям опережать собственные экономические возможности. Это своего рода универсальный закон, если таковые существуют в политике. Подобно физическим законам природы, исключений он не допускает: для великих держав экономические ограничения не менее реальны в условиях геополитического давления, чем для любой другой страны.

Эти и прочие ранние трактовки геоэкономики полезны, однако они страдают неполнотой. Поразительно, что ни одно из существующих (и зафиксированных в письменной форме) определений геоэкономики не обращает внимания на тот феномен, который, являясь сугубо эмпирическим, несет главную ответственность, как представляется, за современное возрождение концепции: речь об использовании экономических инструментов для достижения позитивных геополитических результатов. Несмотря на всеобщую увлеченность мировым финансовым кризисом и его геополитическими последствиями (а также на нарастающую потребность поместить внешнюю политику США в контекст внутренних эко-

2010).

<sup>28</sup> Этот довод впервые приобрел популярность в 1850-х годах благодаря Ричарду Кобдену, который утверждал, что свободная торговля объединяет государства, заставляя каждое из них в равной степени стремиться к богатству и счастью. Данная точка зрения была переосмыслена в «Великой иллюзии» Нормана Энджелла незадолго до Первой мировой войны, а затем в 1933 году. Энджелл считал, что государствам приходится выбирать между новыми способами мышления, а именно мирной торговлей, и «старыми методами» силовой политики. Даже если война когда-то приносила прибыль, модернизация сегодня делает невозможным «обогащение» посредством силы; более того, разрушая торговые связи, война ведет к «коммерческому самоубийству». Dale C. Copeland, «Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations», *International Security* 20, no. 4 (Spring 1999), 5–41.

<sup>29</sup> James Allen Smith, *Strategic Calling: The Center for Strategic and International Studies, 1962–1992* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1993).

<sup>30</sup> В последние годы американская внешняя политика подвергается возрастающему давлению: отовсюду слышатся обоснования стратегической необходимости сделать приоритетом внутреннее экономическое возрождение США, с опорой на предполагаемую корреляцию между «упорядочением» американской экономики и способностью Америки проецировать силу за рубежом. В книге с точным названием «Внешняя политика начинается дома» Ричард Хаасс утверждает, что наибольшая угроза для безопасности и процветания Соединенных Штатов исходит изнутри. По Хаассу, это требует «восстановления былой американской силы, дабы страна оказалась в состоянии превзойти своих потенциальных стратегических конкурентов или хотя бы лучше подготовиться к их неизбежному появлению». (Richard Haass, *Foreign Policy Begins at Home* [New York: Basic Books, 2013], 104). Аналогичные соображения высказывали З. Бжезинский (Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power* [New York: Basic Books, 2012], 63–64), К. Холмс (Kim Holmes *Rebound: Getting America Back to Great* [Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2013]), Дж. Шульц (George Shultz, «Memo to Romney – Expand the Pie», *Wall Street Journal*, July 13, 2012) и Р. Зеллик (Robert Zoellick, «American Exceptionalism: Time for New Thinking on Economics and Security», *Alastair Buchan Memorial Lecture*, International Institute for Strategic Studies, London, July 25, 2012).

<sup>31</sup> Стратегия национальной безопасности США 2010 года, например, целиком строится на допущении, что национальная безопасность начинается дома и что американское могущество «прирастает изнутри». Версия 2015 года воспроизводит и развивает этот посыл.

номических интересов страны), никто не торопится обсуждать, каким образом, в каких случаях и насколько хорошо государства используют экономические рычаги как инструменты государственного управления; эти вопросы фактически игнорируются исследователями и политиками<sup>32</sup>.

Учитывая вышеизложенное, мы настоятельно рекомендуем следующее определение геоэкономики:

*ГЕОЭКОНОМИКА – использование экономических инструментов для реализации и отстаивания национальных интересов и достижения позитивных геополитических результатов, а также последствия экономических действий других стран для геополитических целей данной страны.*

Исходя из этого понимания, геоэкономика выступает как метод анализа и как форма государственного управления<sup>33</sup>. Первый аспект этого трехкомпонентного определения («использование экономических инструментов для реализации и отстаивания национальных интересов») сопоставим с традиционным восприятием идеи о том, что внутренняя экономическая мощь способствует распространению американского влияния в мире – по крайней мере в теории. Этот аспект важен и осознается<sup>34</sup>.

Точно так же последний аспект нашего определения геоэкономики («последствия экономических действий других стран для геополитических целей данной страны»), исторически остававшийся в небрежении, если сравнивать с другими факторами международных отношений, сегодня вызывает возрастающее внимание. Во многом это объясняется возрождением международной политической экономии<sup>35</sup>. Но в большинстве работ подобного рода основной упор по-прежнему делается на системный уровень, а не на уровень национального государства, в попытках объяснить, как крупные экономические явления – глобализация, например, – способны повлиять на многосторонние институты. За рядом нескольких важных исключений нынешние дискуссии в пространстве международной политической экономики

---

<sup>32</sup> Ср., например, следующие работы: David Baldwin (Economic Statecraft), Susan Strange («International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect», International Affairs, 1970), Alan Dobson (US Economic Statecraft for Survival 1933–1991 [New York: Routledge, 2002], 2002), Albert Hirschman (National Power and the Structure of Foreign Trade, expanded ed. [Berkeley: University of California Press, 1980]), Paul Samuelson (Economics, 10th ed. [New York: McGraw-Hill, 1976]), and Klaus Knorr (The Power of Nations: The Political Economy of International Relations [New York: Basic Books, 1975]); Klaus Knorr and Frank Trager (eds., Economics Issues and National Security [Lawrence, Kan.: National Security Education Program, 1977]). Все авторы перечисляют множество инструментов экономического государственного управления, однако в большинстве своем не указывают степень применимости этих инструментов. Мы подробно рассматриваем данное упущение в главах 2 и 3.

<sup>33</sup> Данное определение геоэкономики подразумевает целенаправленное поведение (действие или бездействие государства) и сопутствующие факторы (то есть влияние экономических действий других государств на геополитические цели данной страны). Такую интерпретацию разделяют, к примеру, Д. Цурган и К. Зольберг Шелен, хотя их определения отличаются в терминологическом плане. См., например, Csurgai, «Geopolitics, Geoeconomics and Economic Intelligence», Strategic Datalink, no. 69 (Toronto: Canadian Institute of Strategic Studies, 1998); Soilen, «The Shift from Geopolitics to Geoeconomics and the Failure of Our Modern Social Sciences», Electronic Research Archive, Blekinge Institute of Technology, 2010.

<sup>34</sup> Схожие суждения высказывали Бжезинский (Strategic Vision, 63–64), Хаасс (Foreign Policy Begins at Home, 1), Шульц («Memo to Romney— Expand the Pie») и Зеллик («American Exceptionalism»).

<sup>35</sup> Обширная литература по теме «коммерческого мира» (по существу, обсуждение верности гипотезы о том, что укрепление экономических связей снижает вероятность конфликта между торговыми партнерами) и дебаты о глобализации в 1990-х и в начале 2000-х годов (споры о том, приведет ли становление единого глобального рынка к снижению вероятности мировых конфликтов) представляют собой, пожалуй, наиболее значимый вклад современной международной политической экономики в изучение того, как экономические явления могут изменять геополитические цели и результаты. См. William Domke, War and the Changing Global System (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1988); Erik Gartzke, Quan Li, and Charles Boehmer, «Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict», International Organization 55, no. 2 (2001): 391–438; Edward D. Mansfield, Power, Trade, and War (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994); Bruce Russett and John R. Oneal, Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations (New York: Norton, 2001).

продолжают игнорировать «прикладные» вопросы проецирования силы и управления отношениями между национальными государствами. Словом, невзирая на определенные позитивные сдвиги, Алан Добсон совершенно справедливо говорит, что «экономические материки до сих пор нередко ютятся между политическими и дипломатическими факторами»<sup>36</sup>.

Посему, возможно, не должно вызывать удивления то обстоятельство, что роль экономических явлений в формировании геополитических результатов обычно недооценивается в большинстве пресс-комментариев и обсуждений сегодняшних проблем внешней политики. При всем разнообразии споров и мнений относительно причин и катализаторов кризиса на Украине в 2014 году, например, мало кто подчеркивал роль международной кредитно-денежной политики в усугублении тяжелой экономической ситуации страны, переросшей в итоге в полномасштабный кризис. «Финансовые проблемы Украины накапливались на протяжении многих лет, – поясняет Бенн Стейл, историк экономики и сотрудник Совета по международным отношениям<sup>37</sup>. – Но именно сама перспектива того, что ФРС США будет с каждым месяцем выделять рынку все меньше новых долларов, существенно увеличила стоимость пролонгации обязательств... и эта стоимость превзошла возможности Киева платить... Остальное – уже история»<sup>38</sup>. Стейл правильно отмечает: аналитики во многом «упускают из виду тот факт, что решение ФРС сыграло важнейшую роль в свержении Януковича и в дальнейшем хаосе»<sup>39</sup>.

Но все может измениться. Во многом благодаря двум конкретным экономическим событиям, очевидно, подразумевающим геополитические последствия, есть основания предполагать, что возрождение интереса к геоэкономике может оказаться долгосрочным и затронуть многие страны. Первое событие – это финансовый кризис 2008–2009 годов (и последующий кризис еврозоны), который и шесть лет спустя продолжает вызывать множество разнообразных, в том числе научных, комментариев относительно геополитического значения всего случившегося<sup>40</sup>. Второе событие – возвышение Китая, до сих пор в значительной степени чисто экономическое, однако, как представляется многим наблюдателям, чреватое серьезными геополитическими последствиями, наподобие тех, что имели место в 1940-х годах, когда США вышли из Второй мировой войны ведущей мировой державой. Учитывая масштабы и потенциальное влияние, оба этих события немало способствовали помещению экономических явлений и их геополитических последствий в контекст современной внешней политики.

Мы намерены сосредоточиться на среднем элементе нашего определения геоэкономике: «использование экономических инструментов для... достижения позитивных геополитических результатов». Именно экономические методы государственного управления, пусть и неплохо характеризующие многие внешнеполитические практики наших дней, почему-то остаются, так сказать, неисследованной территорией, особенно в концептуальном смысле и особенно в США.

Британский теоретик международных отношений Сьюзен Стрендж отметила данный факт еще в 1970 году: она писала, что «в общей картине заметен дефицит широких иссле-

<sup>36</sup> Dobson, US Economic Statecraft for Survival.

<sup>37</sup> Benn Steil, «Taper Trouble», Foreign Affairs, October 7, 2014.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Robert D. Blackwill, «The Geopolitical Consequences of the World Economic Recession – A Caution», RAND Corporation Occasional Paper, 2009; Jeff Lightfoot, «The Strategic Implications of the Euro Crisis», Fletcher Forum of World Affairs, January 24, 2013; Simon Nixon, «EU's Next Challenges Are Geopolitical», Wall Street Journal, July 20, 2014; Jonathan Kirshner, «Geopolitics after the Global Financial Crisis», International Relations and Security Network, September 3, 2014; Alexander Mirtchev, «Europe's Strategic Future: Implications of the Eurozone Crisis», International Relations and Security Network, October 14, 2013.

дований международных экономических отношений – будь то проблемы или насущные вопросы, – которые рассматривали бы ситуацию аналитически, с позиций политического, а не экономического анализа»<sup>41</sup>. Этот концептуальный «провал» не связан с отсутствием интереса к теме; в последние несколько лет отмечается постоянное внимание к отдельным геоэкономическим инструментам, а также к применению оных отдельными странами<sup>42</sup>. Среди наиболее важных исследований такого рода выделяется последняя книга Эдварда Люттвака о Китае. В своей работе Люттвак утверждал, что поскольку «стратегическая логика» подразумевает рост сопротивления растущему могуществу и поскольку «любая серьезная война между ядерными державами сегодня фактически невозможна», противодействие китайскому возвышению должно быть геоэкономическим<sup>43</sup>. По Люттваку, «продолжающееся возвышение Китая грозит в конечном счете утратой независимости его соседям и даже нынешним сверхдержавам, а потому этому возвышению необходимо противостоять геоэкономическими мерами – то есть стратегически мотивированными шагами, а не просто возведением протекционистских торговых барьеров, введением инвестиционных запретов, расширением запретов на экспорт технологий или даже ограничений на экспорт сырья в Китай при условии, что поведение китайцев предоставит повод совершить такой поступок на грани войны»<sup>44</sup>.

Другие аналитики изучали действие экономических методов государственного управления в исторической перспективе; этим они серьезно отличались от тех историков, наподобие Гэвина и Сарджента, которые, как правило, стремились прежде всего объяснить, как различные экономические соображения определяли итоги внешней политики. Замечательный результат десятилетнего труда, «Экономическое государственное управление для выживания» Добсона (2001), представляет собой пересмотр истории холодной войны, где уделяется самое пристальное внимание роли экономического управления в объяснении политики США в период между 1933 и 1991 годом. Хотя очевидно, что он руководствовался иными мотивами, Добсон все же задается вопросом, почему США перешли от ревностного отстаивания своих «нейтральных» торговых прав в военное время (до вступления в Первую мировую войну) к ведению своего рода экономической войны против Советского Союза в мирное время (сразу после Второй мировой); этот факт сам по себе служит доказательством того поистине шизофренического, зачастую противоречивого отношения США к геоэкономическим практикам.

При достаточном внимании к историческим, тематическим и конкретным исследованиям налицо острый недостаток концептуального осмысления практики использования экономических и финансовых инструментов для государственного управления. Отдавая должное ранним прозрениям Сьюзен Стрендж, укажем, что работа Дэвида Болдуина «Экономическое государственное управление» (1985) остается едва ли не единственной попыткой изменить такое положение дел. Своей первоочередной задачей Болдуин полагал

<sup>41</sup> Susan Strange, «International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect», *International Affairs*, April 1970, 308.

<sup>42</sup> См. Gary C. Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly A. Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007); Per Lundborg, *The Economics of Export Embargoes* (London: Croom Helm, 1987); Drezner, *The Sanctions Paradox*, и «Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice», *International Studies Review* (March 2011); Jonathan Kirshner, «Currency and Coercion in the Twenty-First Century», in *International Monetary Power* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2006); James Reilly, «China's Unilateral Sanctions», *Washington Quarterly* (Fall 2012); David Baldwin, «The Sanctions Debate and the Logic of Choice», *International Security* 24, no. 3 (1999–2000): 80–107; Richard Haass and Meghan O'Sullivan, eds., *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).

<sup>43</sup> Edward Luttwak, *The Rise of China vs. the Logic of Strategy* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2012), 40.

<sup>44</sup> *Ibid.*, 42.

«осмыслить осмысление экономического государственного управления»; с этой целью он тщательно изучил двойные стандарты и интеллектуальные барьеры, которые мешают четкому политическому осознанию геоэкономических методов. Его выводы, которым уже тридцать лет, остаются актуальными по сей день<sup>45</sup>. Но Болдуин не столько стремился понять, как государства используют эти методы и приемы, сколько обозначить данные методы и приемы как «более полезные, чем представляется [господствующему] расхожему мнению»; свое стремление он подкрепил анализом ряда исторических примеров из числа экономических санкций, а также важными примерами из сфер торговли и международной помощи<sup>46</sup>. Он не касался вопроса, являлись ли эти методы регулярными или эффективными в применении для практиков внешней политики тех дней, и не пытался расширить рамки исследования и оценить вызовы, стоящие перед творцами внешней политики.

Со времен публикации работы Болдуина новых книг на эту тему почти не появлялось, о чем с сожалением пишут комментаторы – Добсон, Уолтер Рассел Мид, Хуан Сарате, Роберт Зеллик и другие<sup>47</sup>. До поры это относительное пренебрежение казалось прискорбным, но допустимым, однако сегодня ситуация выглядит совершенно иначе. Экономические рычаги государственного управления получили широкое распространение, их используют некоторые наиболее могущественные страны мира, и потому следует признать и попытаться составить четкое представление об этом феномене. Впрочем, в конечном счете дефиниции – вовсе не главное. Во многом понимание того, что такое геоэкономика, определяется обретением способности задуматься об этом. Поэтому полезно дополнить наше определение несколькими уточнениями.

## **Пункт 1**

### ***Геоэкономика отличается от геополитики.***

Вместо того чтобы сосредоточиться на экономике как средстве достижения геополитических целей, некоторые определения геоэкономики переворачивают это отношение причины и следствия, подчеркивая, что страны могут использовать военные или геополитические мускулы (так называемую «жесткую силу») для обеспечения позитивных экономических результатов<sup>48</sup>. Это, несомненно, важное обстоятельство, но оно куда важнее для

---

<sup>45</sup> Как отмечалось выше, определение Болдуина относится к тем, которые ближе всего к нашему, оно уделяет внимание не столько целям, сколько средствам, и описывает тот «эмпирически бесспорный факт, что творцы политики используют порою экономические средства для достижения широкого спектра неэкономических целей» (Economic Statecraft, 40). Определение Болдуина отличается от нашего толкования геоэкономики тем, что болдуиновское определение является телеологическим и не может служить инструментом анализа. То есть он придает экономическому государственному управлению более ограничительный характер с точки зрения неэкономических инструментов, и это исключает, например, деятельность в киберпространстве.

<sup>46</sup> Так называемые классические случаи геоэкономического государственного управления чаще всего охватывают санкции Лиги Наций против Италии, эмбарго США против Японии, ограничения на торговлю с коммунистическими странами, введенные Соединенными Штатами и Западной Европой, американские санкции против Кубы и санкции ООН против Родезии. См Baldwin, Economic Statecraft, chap. 8 and p. 373.

<sup>47</sup> Добсон отмечает, что экономическое государственное управление можно назвать «несуществующей» областью исследований, отчасти из-за предубежденности специалистов по международным отношениям, а также вследствие бытования среди ученых уверенности в том, что экономические инструменты не вполне эффективны в сфере геополитики. Еще он указывает на неготовность либеральных экономистов признавать опору экономики (и даже ее подчиненность) на политические и геополитические факторы (см. US Economic Statecraft for Survival, 4–5). Недавно Р. Зеллик также отмечал, что американские стратеги в области безопасности словно утратили способность комбинировать экономику и внешнюю политику («Currency of Power», Foreign Policy, October 8, 2012).

<sup>48</sup> Sanjaya Baru, «Introduction: Understanding Geo-economics and Strategy», presented at the seminar «A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk», IISS, October 24, 2012.

очередного труда по геополитике, чем для книги по геоэкономике. Когда речь заходит о классификации различных форм государственного управления, мы должны ориентироваться на средства, а не на цели. Ведь, как объяснял Дэвид Болдуин, «бомбардировку библиотек не называют культурной войной; бомбардировка жилых домов не считается войной против жилья; бомбардировку ядерных реакторов не называют ядерной войной, а бомбардировку заводов и фабрик не следует именовать экономической войной»<sup>49</sup>.

Действительно, наблюдается тенденция трактовать геополитику и геоэкономику как синонимы. Эти два явления, безусловно, взаимосвязаны, но их все-таки следует различать<sup>50</sup>. Отчасти проблема заключается в том, что, как и в случае геоэкономики, не существует единого, общепринятого определения геополитики; более того, данный термин применяется даже шире и бессистемнее, чем термин «геоэкономика». Если следовать одному из самых популярных и часто цитируемых определений, геополитика есть метод анализа внешней политики, который стремится истолковать, объяснить и предсказать международное политическое поведение прежде всего с точки зрения географических переменных<sup>51</sup>. Другие, более общие определения обычно фокусируются на взаимодействии политики и территорий – то есть на искусстве и практике использования политической власти на конкретной территории<sup>52</sup>.

Если сформулировать иначе, геополитика представляет собой набор допущений о том, как государству следует осуществлять власть над той или иной территорией (что составляет эту власть, каким образом она возрастает или увядает). То же самое верно в отношении геоэкономики, как мы определяем последнюю в данной книге. Но большинство геополитических исследований обыкновенно объясняет и предсказывает применение государственной власти посредством целого ряда географических факторов (территория, население, экономические показатели, природные ресурсы, военный потенциал и т. д.)<sup>53</sup>. Геоэкономика, на наш взгляд, должна предлагать «параллельную» картину того, как государство набирает и осуществляет свою власть – посредством экономических, а не географических факторов.

Исходя из такого понимания, использование военной силы для достижения экономических целей больше относится к сфере геополитики, чем к сфере геоэкономики. Но все равно обе дисциплины тесно связаны, и эта связь между ними заслуживает изучения и дальнейшего осмысления. В частности, стоит задаться вопросом, приведет ли нарастание использования геоэкономических инструментов государственного управления к изменению «матрицы», характеризующей, когда и как страны прибегают к военной силе<sup>54</sup>. Этот вопрос не

<sup>49</sup> Baldwin, *Economic Statecraft*, 40.

<sup>50</sup> Некоторые пытались это сделать, используя, впрочем, различные определения геоэкономики, геополитики или обеих дисциплин разом. По словам Бабица, геополитика нацелена на утверждение контроля над территориями и населением, эти территории занимающим, тогда как геоэкономика фокусируется на контроле над товарами, технологиями и рынками. Геополитические стратегии опираются на развертывание военной силы или на угрозу ее применения; геоэкономические же стратегии опираются на экономические средства. В-третьих, геополитика, как правило, понимается как игра с нулевой суммой, а геоэкономика не обязательно должна быть таковой. К. Зольберг Шелен, автор книги о геоэкономике, приводит еще одно различие: «Деятельность [в сфере геоэкономики] предпринимается обыкновенно не физическими лицами, представляющими национальное государство, а сотрудниками организаций частного сектора». Klaus Solberg Søilen, *Geoeconomics* (BookBoon: 2012), 8.

<sup>51</sup> Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin Books, 1998), 197. Рассуждения об оптимальной геополитике: Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby, and Paul Routledge, *The Geopolitics Reader* (London: Routledge, 1998).

<sup>52</sup> Как заметил американский дипломат и ученый середины двадцатого столетия Роберт Штраус-Хупе, геополитика есть «борьба за пространство и власть». Robert Strausz-Hupé, *Geopolitics: The Struggle for Space and Power* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1942). См. также Robert D. Kaplan, «Crimea: The Revenge of Geography», *Forbes*, March 14, 2014.

<sup>53</sup> Отметим, что «экономические показатели» в нашем понимании затрагивают исключительно соотношение между общим экономическим здоровьем нации и военной силой; они не включают в себя согласованное использование экономических инструментов или влияния для достижения специфических геополитических целей.

<sup>54</sup> Хиллари Клинтон в своей речи об экономическом государственном управлении указывает на ту важную роль, кото-

относится напрямую к содержанию нашей книги, однако он очень важен, и мы будем затрагивать его в следующих главах.

Принципиальный момент: понимание геоэкономики требует постижения коренных отличий в операционных предпосылках геополитики и экономики. Логика геополитики традиционно предусматривает игру с нулевой суммой, тогда как логика экономики традиционно опирается на игру с положительной суммой. Майкл Мандельбаум в своей последней книге отметил, что «сердце политики – власть; цель экономики – богатство. Власть по своей природе ограничена. Поэтому стремление к власти видится спорным. Это игра с нулевой суммой... Богатство, напротив, не имеет пределов, благодаря чему экономика становится игрой с положительной суммой»<sup>55</sup>. Геоэкономика, по сути, сочетает в себе логику геополитики и инструменты экономики, рассматривая экономические действия и характеристики конкретного государства как «встроенные» в крупные реалии государственной власти. Этот факт часто приводит к конфликту геоэкономических подходов и положений экономической теории.

Сформулируем так: возвращаясь к мысли, что, как выразился Мандельбаум, «в экономике, в отличие от войны, каждый может быть победителем», для геоэкономики важно то, что указанное различие сохраняется только до тех пор, пока экономические действия предпринимаются ради экономических целей<sup>56</sup>. Но выясняется, что геополитическое использование экономических инструментов способно привести к результатам, столь же значимым и столь же «нулевым», как и те, которые достигаются традиционной военной демонстрацией государственной власти.

Симптомы этих дисциплинарных конфликтов между экономикой и внешней политикой проявляются в США на всем протяжении истории страны. Большинство призывов переориентировать американскую внешнюю политику ради учета возрастающей роли экономических факторов (то есть на «рельсы» геоэкономики) сопровождается, как правило, сетованиями на институциональную неспособность правительства США совместить внешнюю политику с экономической стратегией. Бывший госсекретарь США Хиллари Клинтон поделилась своими соображениями на сей счет в выступлении перед конгрессом<sup>57</sup>. Ее поддержал целый хор сторонних наблюдателей, включая бывших американских военачальников, экономистов и внешнеполитических стратегов, причем равно республиканцев и демократов<sup>58</sup>. Вскоре после того, как Клинтон изложила свои взгляды на экономическую повестку

---

рую экономические возможности играют в качестве составляющей «умной силы», то есть на их роль в активной дипломатии, а также в сохранении статуса сильнейшей армии мира. Speech delivered at the Economic Club of New York, October 14, 2011.

<sup>55</sup> Michael Mandelbaum, *The Road to Global Prosperity* (New York: Simon and Schuster, 2014), xvi.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> На представлении своей программы экономического государственного управления Клинтон также открыто говорила об институциональных изменениях, необходимых для осуществления этих политических сдвигов. См., например, Hillary Rodham Clinton, «Economic Statecraft», remarks to the New York Economic Club.

<sup>58</sup> См., например, Zoellick, «The Currency of Power»; David Rothkopf, «Hillary Clinton Ingests the Commerce Department», *Foreign Policy*, October 14, 2011; R. Nicholas Burns and Jonathon Price, eds., *The Global Economic Crisis and Potential Implications for Foreign Policy and U.S. National Security* (Washington, D.C.: Aspen Institute, 2009). Причем один из наиболее ярких призывов к такому повороту является одновременно одним из самых ранних. Фред Бергстен в апреле 1971 года, будучи молодым сотрудником СНБ, подал докладную записку своему боссу, советнику президента по национальной безопасности Генри Киссинджеру, в рамках подготовки встречи между Киссинджером и Питом Питерсоном; в записке говорилось: «Однако имеются более глубокие, философские соображения, которые обязательно скажутся на ваших отношениях с Питерсоном: это взаимосвязь между внешнеэкономической политикой и внешней политикой в целом. Будет (с оговорками) правильно сказать, что внешнеэкономическая политика определяла общую внешнюю политику США на протяжении всего послевоенного периода; все наши „экономические“ инициативы (МВФ, МБРР, план Маршалла, переговоры Кеннеди, СПЗ и т. д.) предлагались и осуществлялись по причинам внешнеполитического свойства, и вопросы внешней политики определяли позицию США практически по всем шагам во внешнеэкономической политике... В настоящее время ощущается нарастающее стремление изменить это соотношение. На самом деле его, вероятно, и вправду следует изменить, в некоторой степени, дабы увеличить „экономическое“ содержание внешнеэкономической политики, по тем же

дня, Дэвид Роткопф, генеральный директор и редактор журнала «Форин полиси», опубликовал заметку о Хиллари Клинтон, якобы «проникающей» в министерство торговли; он писал, что «речь Клинтон знаменует продолжение успешной деятельности госсекретаря по переосмыслению роли ее ведомства... она хочет „думать иначе“, цитируя Стива Джобса... Также [эта речь] показывает, что администрация повзрослела и определилась со своими приоритетами и жизненно важными компетенциями в необходимых сферах»<sup>59</sup>. Другие комментаторы, например, бывший сотрудник Государственного департамента Николас Бернс, начали спрашивать, позволит ли программа госсекретаря Клинтон администрации Обамы изменить тот способ, каким традиционно действовал Вашингтон, действительно ли экономические соображения будут рассматриваться наравне с военными и дипломатическими при определении национальных интересов<sup>60</sup>.

Почему всякое взаимодействие в пространстве разработки внешней политики и экономики оказывается настолько затруднительным? Наиболее распространенное мнение состоит в том, что так было не всегда; на деле Соединенные Штаты исторически придерживались экономически ориентированной внешней политики. Как недавно отметил Роберт Зеллик, бывший глава Управления торгового представителя США и президент Всемирного банка, данное «отделение экономики от внешней политики США и политики в области безопасности отражает отход от раннего американского опыта. В первые 150 лет существования страны американская внешнеполитическая традиция была пронизана экономической логикой. К сожалению, осмысление международной политической экономики стало в США забытым искусством»<sup>61</sup>.

Зеллик уточнил эту характеристику, предложив содержательный исторический обзор (едва ли не лучшее из имеющихся исследование по истории Соединенных Штатов)<sup>62</sup>. Но этот обзор поднимает важнейший вопрос: если Соединенные Штаты были прежде столь привержены экономически ориентированному государственному управлению, почему они отказались от этих практик? На этот вопрос мы попытаемся ответить в главе 6.

---

причинам, по которым мы сегодня хотим разделить с союзниками нашу глобальную роль в вопросах политики и безопасности». «Memorandum from C. Fred Bergsten of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Kissinger)», *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume III, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, 1969–1972, Document 64, Department of State, Office of the Historian*, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v03/d64>.

<sup>59</sup> Rothkopf, «Hillary Clinton Ingests the Commerce Department».

<sup>60</sup> Nicholas Burns, личная беседа.

<sup>61</sup> Zoellick, «The Currency of Power».

<sup>62</sup> Историки наподобие Алана Добсона и Фрэнка Гэвина рисуют картину, схожую с описанием Зеллика. По словам Гэвина, на протяжении большей части своей истории, «Соединенные Штаты безжалостно применяли экономические инструменты для вознаграждения друзей и наказания противников всякий раз, когда возникала такая потребность, и редко колебались, если требовалось подчинить финансовые прибыли соображениям геополитики». F. J. Gavin, «Both Sticks and Carrots», *Diplomatic History* 28 (2004): 607–610.

## Пункт 2

**Фокусироваться на использовании экономических инструментов для достижения геополитических целей значит обходить молчанием природу целей; меняются ли цели внешней политики сами по себе – отдельный вопрос.**

Если некоторые толкования термина «геоэкономика» подразумевают обратную конфигурацию средств и результатов (то есть применение военной силы ради достижения экономических целей), то другие фокусируются исключительно на средствах. Действительно, многие комментарии относительно внешней политики используют термин «геоэкономика» как способ доказать, что приоритеты внешней политики могут или даже должны смещаться от военной ориентированности к реализации экономических целей.

Большинство согласится, что подобное понимание геоэкономики вошло в современный лексикон международных отношений благодаря опубликованной в 1990 году статье Эдварда Люттвака, в которой автор утверждал, что «окончание холодной войны неуклонно ослабляет значимость военной силы в мировых делах». По его мнению, мировая политика начинает уступать место геоэкономике, которая «сочетает логику конфликтов с методами торговли»<sup>63</sup>. Люттвак указывал, что «по мере снижения актуальности военных угроз и военных союзов геоэкономические приоритеты и механизмы становятся доминирующими в действиях государства». Он вернулся к данной теме в своей книге 1993 года, причем придал изложению алармистскую тональность. Геоэкономика, пояснял он, *не больше и не меньше, чем продолжение древнего соперничества наций посредством новых промышленных инструментов. Как и в прошлом, когда молодые люди в униформе маршировали в бой ради территориальных завоеваний, сегодняшних налогоплательщиков убеждают субсидировать схемы индустриальных завоеваний. Вместо борьбы друг с другом Франция, Германия и Великобритания теперь сотрудничают, финансируя «Эйрбас индастри» в его противостоянии с «Боинг» и «Макдоннелл – Дуглас». Вместо того чтобы оценивать прогресс по перемещению линии фронта на карте боевых действий, теперь следят за котировками мирового рынка акций для конкретных категорий товаров и сырья.*

Аналогичным образом, хотя и стараются избегать употребления самого термина «геоэкономика», Мандельбаум и Гэвин показывают, что содержание геополитических целей государств демонстрирует отход от военных методов и жестких мер безопасности и переориентацию на экономические интересы. Подобное вполне может соответствовать истине, однако эта тема во многом выходит за рамки нашей книги. По контрасту, геоэкономические подходы, как мы их понимаем, фокусируются лишь на том, как именно государства применяют экономические и финансовые инструменты для достижения желаемых геополитических целей. Впрочем, когда государство начинает воспринимать «геополитический климат» прежде всего с точки зрения распространения своего экономического влияния и подстраивает под такое восприятие свои геоэкономические «рефлексy», может – и должно – быть, что эта реализация и процесс перевооружения политики обернутся переменами во внешнеполитической стратегии.

---

<sup>63</sup> Luttwak, «From Geopolitics to Geo-Economics».

Далее, предполагать, что государство применяет экономические инструменты для достижения каких-либо геополитических целей, отнюдь не обязательно означает, что существуют только геополитические. Государства могут проводить (и зачастую проводят) геоэкономическую политику, преследуя одновременно разнообразные интересы – геополитические, экономические и прочие. Стратегические инвестиции Китая в Африку видятся здесь, пожалуй, наиболее показательным примером. Но в этом отношении геоэкономика ничем не отличается от любой другой формы государственного влияния (вспомним хотя бы об экономическом ущербе, вызванном войной). Значимо, иными словами, лишь наличие (причем не исключительное) важных геополитических интересов. Страны в целом не уделяют пристального внимания относительному ранжированию мотивации, но выбор политики часто говорит сам за себя. Как мы утверждаем в главе 7, имеется множество экономических политик, способных практически одновременно реализовывать экономические и геополитические цели; но нередко торговое соглашение, задуманное в качестве средства достижения той или иной цели во внешней политике, сильно отличается от соглашения, направленного на достижение сугубо экономических целей.

### **Пункт 3**

***Геоэкономические попытки проецирования могущества могут принимать различные формы. Не все государства равны по своим возможностям проецировать геополитическую власть, и точно так же имеются известные структурные характеристики (геоэкономические способности), которые показывают, насколько эффективной окажется та или иная страна в использовании геоэкономических инструментов.***

Государства не только применяют геоэкономические инструменты ради достижения широкого спектра неэкономических целей, но и используют эти инструменты различными способами. Наиболее очевидное различие здесь – это различие между позитивной и принудительной формами геоэкономического воздействия. Но геоэкономические методы различаются по целому ряду критериев: цели могут быть краткосрочными или долгосрочными; некоторые средства будут транзакционными (цели узкие, предполагаемые выгоды достаточно хорошо определены), тогда как другие окажутся более общими (цели широки, выгоды осознаются нечетко); диапазон геоэкономических технологий в период войны будет отличаться от такового в мирное время или при отсутствии «горячего» военного конфликта.

Решение президента Картера наложить эмбарго на поставки зерна СССР в ответ на советское вторжение в Афганистан в 1979 году и предложение администрации Трумэна союзникам воспользоваться льготными кредитами на приобретение военных материалов в годы Второй мировой войны представляют собой целенаправленные шаги, предпринятые в качестве реакции на конкретные события и призванные стимулировать определенный комплекс мер. Стремление конца 1970-х годов со стороны ФРГ учредить единую европейскую валюту (которую немцы считали необходимым для развеивания опасений Запада по поводу очередного возвышения Германии) и возникновение Европейского союза являлись, так сказать, стратегическими играми, где цели были широки, результаты предполагались разнообразные, а выгоды виделись малопонятными (хотя и существенными) даже ведущим инициаторам этой политики. Те 8 миллиардов долларов, которые Катар инвестировал в Египет в промежуток между падением президента Мубарака в начале 2011 года и свержением прези-

дента Мурси в середине 2013 года, вероятно, находятся где-то посередине: эти инвестиции явно преследовали некие краткосрочные цели, но также предусматривали немалое разнообразие итогов и ряд выгод по истечении длительного периода времени.

Кроме того, геоэкономическая сила, подобно геополитической, является функцией ряда структурных факторов и политических решений. Государства сильно различаются по своей способности проецировать геополитическую силу, однако налицо определенные структурные характеристики, или геоэкономические факторы, которые определяют, насколько эффективно та или иная страна, скорее всего, будет использовать геоэкономические инструменты. Увы, если сравнивать с обширной литературой по методам и механизмам геополитического влияния, практически не существует подобного анализа геоэкономики; нет и единого мнения относительно совокупности геоэкономических инструментов, которые уже существуют, или относительно того набора факторов, которые позволяют государствам применять их с большей или меньшей эффективностью<sup>64</sup>. Правда ли, что недемократические страны лучше «приспособлены» для применения геоэкономических инструментов? Правда ли, что малые страны оказываются в столь же невыгодном положении, когда заходит речь о геоэкономике, как то, когда дело касается геополитики? С учетом отсутствия любых концептуальных схем и прогностической логики для этих инструментов вряд ли следует удивляться, что творцы внешней политики, похоже, гораздо более склонны анализировать свои перспективы с геополитической, а не с геоэкономической точки зрения. Более подробно мы рассматриваем эту тему в главе 3.

## **Пункт 4**

### ***Имеются промежуточные, спорные случаи.***

Когда приходится применять концепцию геоэкономики к реальным ситуациям, то, сколь бы тщательно ни конструировались параметры и критерии, неизбежно возникает известное число промежуточных, пограничных случаев. Большинство аналитиков (но не все) согласятся, вероятно, с утверждением Дэвида Болдуина о том, что бомбардировку заводов следует исключить из любого понимания геоэкономики, поскольку это все же образчик традиционного военного применения силы<sup>65</sup>. Но что насчет использования силовых методов – морской блокады, к примеру, – для поддержания экономического эмбарго, которое само является частью комплекса военных мер? Или как быть с поддерживаемыми конкретным государством кибератаками на банки и важную хозяйственную инфраструктуру противника в качестве средства выражения несогласия с внешнеполитическими действиями другой страны?

Однозначных ответов тут нет. В широком смысле действия и политика интересов представляют собой экономические методы государственного управления; иногда эти методы подразумевают использование инструментов сугубо экономического свойства (например, принудительные торговые меры, экономическая помощь или суверенные инвестиции), а в других случаях они будут использовать механизмы уже не чисто экономического свойства (такие, как государственные кибератаки), но при этом средства, с помощью которых госу-

---

<sup>64</sup> См., например, Colin S. Gray and Geoffrey Sloan, eds., *Geopolitics, Geography, and Strategy* (New York: Routledge, 1999); Jakub J. Grygiel, *Great Powers and Geopolitical Change* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006); Walter Russell Mead, «The Return of Geopolitics», *Foreign Affairs*, May/June 2014; Robert Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us about Coming Conflicts and the Battle against Fate* (New York: Random House, 2012).

<sup>65</sup> Dobson, *US Economic Statecraft for Survival*.

дарства пытаются повлиять на поведение других государств, останутся экономическими. По данной логике, ряд кибератак – скажем, направленных на критически важную экономическую и финансовую инфраструктуру другой страны – можно считать геоэкономическими, тогда как кибератаки иного типа (направленные на военные и иные государственные цели) таковыми не являются.

Разумеется, наибольшую сложность вызывают крайние случаи. Нам могут возразить, например, что такую логику можно расширить до пределов, когда она включит в себя бомбардировки заводов и фабрик как геоэкономический метод государственного управления. Ведь основными рыночными механизмами спроса и предложения манипулируют (сокращая общие объемы производства или провоцируя дефицит) ради обеспечения геополитических результатов. Но почти общепризнанное стремление исключить бомбардировки заводов из сферы геоэкономики объясняется не тем, что бомбардировка – внеэкономический инструмент; скорее, причина в том, что выбор военных целей относится к совершенно иному концептуальному пространству социальных и нормативных практик войны. Это вовсе не означает, что геоэкономические методы государственного управления не могут применяться в условиях войны. Однако желание ослабить денежную единицу врага в ходе войны, например, – очевидный случай геоэкономического принуждения, – видится шагом, в значительной степени отделенным от сугубо военных целей и военной стратегии.

С учетом вышесказанного, экономические блокады, которые опираются на военную силу, вероятно, представляют собой гибридные случаи, но они заслуживают отнесения к сфере геоэкономики как минимум по двум причинам: подобная экономическая блокада может реализовываться в условиях, близких к «горячему» военному конфликту; что более важно, здесь задействована переменная в форме политики экономического отрицания, а не сам факт, что результат достигается в том числе применением военной силы<sup>66</sup>. Наконец, многие склонны выводить военную и гуманитарную помощь за пределы геоэкономики. Конечно, оба социальных поля изобилуют экспертами, которые, судя по всему, не согласны с тем, что они занимаются, в частности, реализацией экономических методов государственного управления. Но в данном случае, особенно когда речь заходит о государствах и правительствах, деньги взаимозаменяемы (то есть экономия затрат в одной области может компенсировать расходы в другой). Посему все виды помощи, включая военную и гуманитарную, нужно относить к концептуальным рамкам геоэкономики, пусть и признавая, что военная и гуманитарная помощь принадлежат к числу наиболее хорошо изученных и потому наименее интересных геоэкономических инструментов; в связи с этим мы лишь изредка будем упоминать о них в следующих главах.

Попадает данный случай в сферу геоэкономики или нет, важно другое: имеются случаи, которые можно назвать пограничными. Они требуют к себе большего внимания. Но отсутствие однозначных ответов в некоторых ситуациях говорит, скорее, о характере обстоятельств, чем о пробелах в дефинициях или в практиках.

---

<sup>66</sup> Практические шаги мало что значат. Поскольку Соединенные Штаты и большинство других стран уже давно разделяют санкции и физическое эмбарго, последние перестали занимать главное место в нынешних дебатах о санкциях.

## **Пункт 5**

### ***Геоэкономика отличается от внешней (или международной) экономической политики, меркантилизма и либеральной экономической мысли.***

Безусловно, стоит отличать геоэкономiku от внешнеэкономической политики (или международной экономической политики), меркантилизма и либеральной экономической мысли<sup>67</sup>. Бенджамин Коэн и Роберт Пастор определяют внешнеэкономическую политику как государственные действия, призванные оказать влияние на международные экономические условия (в отличие от геополитической обстановки). Хотя многие используют эти термины как синонимы, Стивен Коэн считает, что «международная экономическая политика» отличается и является предпочтительнее «внешнеэкономической политики», поскольку она может и должна оставаться вне поля деятельности творцов внешней политики. Цитируя Коэна, «международную экономическую политику следует рассматривать как отдельное явление, а не как подсобный инструмент для чиновников от внешней или внутренней экономической политики»<sup>68</sup>.

Большинство наиболее распространенных и коварных заблуждений по поводу геоэкономики на самом деле проистекает из отдельного набора недоразумений, связанного с двумя другими экономическими концепциями, а именно – вследствие стремления рассматривать меркантилизм и либеральную экономическую мысль как прямых антагонистов и вследствие тенденции трактовать геоэкономiku как своего рода «перепрофилированную» форму меркантилизма (поэтому изначально противоречащую либеральной экономической мысли). Желание противопоставлять меркантилистский тезис о необходимости активного вмешательства государства в экономику либеральному стремлению ограничить подобное вмешательство со стороны государства, как если бы эти две концепции находились на противоположных концах политэкономического спектра, «без труда приводит к изображению либерализма как образа мышления, выделяющего экономику и политику в отдельные, автономные области общественной жизни»<sup>69</sup>.

Считается, что не кто другой, как Адам Смит, разорвал меркантилистскую связь между политикой и экономикой<sup>70</sup>. Но это ошибка, вызванная неправильным прочтением<sup>71</sup>. Смит ясно осознавал, что способность экономической политики оказываться взаимовыгодной с экономической точки зрения вряд ли означает то же самое политически. По его словам, «богатства соседней страны» могут быть «опасными на войне и в политике», пусть и «несо-

---

<sup>67</sup> Этот раздел во многом обязан Болдуину, который подробно обсуждает, каким образом «двусмысленность» ряда концепций (внешнеэкономическая политика, меркантилизм и либеральная экономическая мысль, среди прочих), зачастую связанная с геоэкономикой (последнюю он называет «экономическим государственным управлением»), может порождать препятствия, мешающие использованию геоэкономики. См. Baldwin, *Economic Statecraft*, 48–77.

<sup>68</sup> Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform* (New York: Praeger, 1977), xvii – xxiii, cited in *ibid.*, 34.

<sup>69</sup> Baldwin, *Economic Statecraft*, 77.

<sup>70</sup> Или, цитируя Болдуина, «между изучением таких грубых предметов, как „национальное соперничество и национальная власть“, и изучением национального богатства» (*ibid.*).

<sup>71</sup> Отсюда лишь небольшой шаг от подобного прочтения Адама Смита и его последователей к мнению, будто «доктрина свободной торговли... (а также другие интеллектуальные отпрыски либеральной экономической мысли) отрицает обоснованность применения экономических инструментов для достижения политических целей». John Pinder, «Economic Diplomacy», in *World Politics: An Introduction*, ed. James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson and Gavin Boyd (New York: Free Press, 1976).

мненно выгодными в торговле»<sup>72</sup>. Смит не видел никакого противоречия между своими воззрениями на свободную торговлю и убеждением в том, что «величайшая цель политической экономии каждой страны состоит в приумножении богатства и могущества этой страны»<sup>73</sup>.

Действительно, в сочинениях Смита обнаруживается мало доводов в поддержку представления об экономических либералах как сторонниках разделения политики и экономики, зато присутствует стремление определять политические отношения через экономические резоны. По Смицу, «первый долг государя... [состоит в] защите общества от насилия и вторжения других независимых обществ». «Оборона важнее изобилия», – писал он, а «капризы и прихоти королей и министров не имели... более фатальных последствий», чем «дерзкая ревность торговцев и производителей»<sup>74</sup>.

Среди многих ошибочных различий между меркантилизмом и либерализмом чаще всего «замутняет» ясность представления о геоэкономике вопрос о том, насколько «подчинение экономики государству и его интересам» различается в этих двух концепциях<sup>75</sup>. Меркантилисты полагали широкое государственное вмешательство в экономику действиями в национальных интересах, либералы придерживались обратного мнения, но это не означает, что либералов государственные интересы не заботили. Наоборот, большинство либералов считало невмешательство государства в экономику средством отстаивания интересов государства<sup>76</sup>. Даже критики либералов признавали, что экономические либералы искренне заботились о войне, мире и соблюдении государственных интересов. «Чего, по убеждению сторонников свободной торговли в девятнадцатом столетии... они добивались?» – спрашивал Кейнс<sup>77</sup>. «Они верили, что служат не просто выживанию экономически наиболее приспособленных, но отстаивают великое дело свободы... и, кроме того, считали себя поборниками и гарантами мира и международного согласия и экономической справедливости между народами»<sup>78</sup>. Для экономических либералов наподобие Адама Смита и Нормана Энджелла невмешательство было фактически формой геоэкономии; они отличались от меркантилистов только своей тактикой. Оба лагеря пытались понять, как именно адаптировать экономическую политику государства на службу государственным интересам (а не нужно ли это делать)<sup>79</sup>.

В интересующей нас области знаний практические границы геоэкономии, как правило, определяются разногласиями, то есть примерами расхождения экономических и геополитических интересов государства. Для ранних либеральных экономистов вроде Джейкоба Винера либеральное допущение гармонии между политическими и экономическими интересами означало, что экономические либералы редко сталкивались (если сталкивались вообще) с вопросом, кто должен уступать при конфликте. Для этих ранних либералов – как и для многих политиков наших дней – свободная торговля виделась вернейшим путем к достижению экономического благосостояния и национальной безопасности<sup>80</sup>. Характеристика Гилпином меркантилизма как «стремления к безопасности экономическими мерами»

<sup>72</sup> Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, cited in Baldwin, *Economic Statecraft*, 80.

<sup>73</sup> Smith quoted in Baldwin, *Economic Statecraft*, 81.

<sup>74</sup> Ibid., 84, 81.

<sup>75</sup> Robert Gilpin quoted in Baldwin, *Economic Statecraft*, 84.

<sup>76</sup> Д. Болдуин и Д. С. Грюэл настаивают на этом. См. Baldwin, *Economic Statecraft*, 78–85; and Grewal, *Networked Power*, 235–238, 360–361.

<sup>77</sup> John Maynard Keynes, «National Self Sufficiency», *Yale Review* 22, no. 4 (June 1933).

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Baldwin, *Economic Statecraft*, 79.

<sup>80</sup> Ibid., 85.

никоим образом не расходится с убежденностью либералов в том, что свободная торговля является лучшим средством для обеспечения национальной безопасности<sup>81</sup>.

Ранние экономические либералы не только активно вмешивались в решение геополитических вопросов, но и в тех редких случаях, когда либералы отвергали какие-либо экономические и политические цели, они обыкновенно улаживали конфликт, подчиняя экономику политике. Историк Великой депрессии Эдвард Мид Эрл, пионер в области исследований по безопасности, посвятил немало времени и сил прояснению вопроса о том, каким образом экономические либералы примиряли свои теории с интересами национальной безопасности государства. По Эрлу, «важнейшим для определения отношения [Смита] к меркантилистской школе является не здравость или абсурдность финансовой и торговой теорий этой школы, а то обстоятельство, способна ли при необходимости экономическая мощь нации поддерживаться и использоваться в качестве инструмента государственного управления. Ответом Адама Смита на этот вопрос было твердое „да“ – „да, экономическую силу надлежит использовать именно так“»<sup>82</sup>.

То же самое верно для Ричарда Кобдена, которого однажды описали как «наиболее заметную фигуру среди сторонников свободной торговли и интернационалистов первой половины XIX века»<sup>83</sup>. Но Кобден не возражал против подчинения экономики политике в случае возникновения конфликта. Если свободная торговля конфликтовала с миром, например, при кредитовании закупок оружия иностранными правительствами, Кобден выступал против свободной торговли<sup>84</sup>. Британский офицер разведки времен Второй мировой войны, а позже кембриджский историк Гарри Хинсли заметил, что Кобден «радел за свободу торговли потому, что хотел мира, и не радел за мир во имя свободы торговли»<sup>85</sup>.

Суммируя, скажем, что истинное различие между меркантилизмом и либерализмом заключается в том, как практиковать геоэкономику (а не в том, стоит или нет ее практиковать). «Фундаментальная характеристика сводится к тому, что экономическая политика должна сознательно формулироваться таким образом, чтобы способствовать достижению целей внешней политики государства – каковы бы те ни были», – писал Болдуин<sup>86</sup>. Меркантилизм тем самым оказывается всего-навсего одной из множества форм геоэкономики. По тем же причинам, если брать степень, в которой государственные лидеры следуют рецептам экономического либерализма (минимальное вмешательство государства, свободная торговля и т. д.) в убеждении, что эти стратегии служат геополитическим интересам, либерализм также оказывается с полным на то основанием в пространстве геоэкономики<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> См. Frank M. Russell, *Theories of International Relations* (New York: Appleton-Century, 1936), 295; Edmund Silberner, *La guerre dans la pensée économique du XVIe au XVIIIe siècle* (Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1939), 282; Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, 6.

<sup>82</sup> Edward Mead Earle, «Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power», in *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*, ed. Fred I. Greenstein and Newson W. Polsby (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), 123–124.

<sup>83</sup> Frank M. Russell, *Theories of International Relations* (New York: Appleton-Century, 1936), 296, cited in Baldwin, *Economic Statecraft*, 86.

<sup>84</sup> F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace* (London: Cambridge University Press, 1963), 97, cited in Baldwin, *Economic Statecraft*, 86.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Baldwin, *Economic Statecraft*, 77.

<sup>87</sup> Russell, *Theories of International Relations*, 179–203, 282–313; Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, 6–10; Silberner, *La guerre dans la pensée économique*, 125–269.

## Глава вторая

### Геоэкономика и международная система

*Власть, как выясняется, меньше зависит от привычных демонстраций харизмы и силы, чем от незримых манипуляций рынками и деньгами.*

*Джерemi Сури, американский историк*

В 1991 году, за два десятилетия до публикации получившей широкую известность статьи «ВВП теперь важнее силы», Лесли Гелб призывал Соединенные Штаты «заменить историческую антисоветскую направленность азиатской политики США новым фокусом на геоэкономике, формировании новых экономических отношений и использовании последних для решения политических проблем и предотвращения перерастания экономических споров в политические конфликты»<sup>88</sup>. Реджинальд Дейл, специалист по развитию Европы, отмечал, что «с окончанием холодной войны и утверждением глобальной экономики геополитика и геоэкономика переплетаются все теснее»<sup>89</sup>. Обращаясь к тем, кто ностальгировал по четким различиям времен холодной войны (когда доктрина взаимного гарантированного уничтожения определяла мышление творцов американской и советской политики), историк Томас Стюарт убеждал Соединенные Штаты «создать геоэкономический эквивалент сдерживания, то есть способ проецирования экономической силы для предотвращения конфликтов, победы в тех случаях, где конфликтов избежать не удастся, и стимулирования стремления государств к взаимному процветанию, а не к обнищанию соседей»<sup>90</sup>.

Однако, пусть геоэкономика стала восприниматься как важный инструмент, по-прежнему отсутствует единое мнение (или даже полноценное обсуждение) относительно того, какие мотивирующие факторы способны объяснить ее возрождение. Если геоэкономика действительно вернулась в качестве основного средства внешней политики многих государств, почему это произошло?

Геоэкономика обязана своим нынешним возрождением прежде всего трем факторам. Первый заключается в том, что сегодняшние развивающиеся страны все чаще прибегают к экономическим инструментам в качестве основного средства проецирования своего влияния и ведения геополитической борьбы. Сравним, например, текущие обсуждения нарастания могущества Китая, в которых преобладают экономические подсчеты, с аналогичными дебатами времен холодной войны применительно к Советскому Союзу. Американским политикам, на протяжении десятилетий имевшим дело с «советским вызовом», задача наделения соответствующим статусом великой державы Китая, страны, у которой нет значимого океанского военно-морского флота и которая категорически уступает в военном отношении Соединенным Штатам, наверняка кажется почти неразрешимой.

Притом что возвышение Китая является, безусловно, важнейшей причиной возрождения геоэкономики, сосредотачивать внимание исключительно на Китае означает упускать из

---

<sup>88</sup> «Foreign Affairs: The Asia Test for Mr. Bush», New York Times, October 9, 1991.

<sup>89</sup> «Thinking Ahead: Diplomats: Don't Forget the Economy», New York Times, November 26, 1996. Уолтер Рассел Мид также утверждает, что «конец истории» в мире после окончания холодной войны позволил сместить фокус от геополитики к развитию экономики и стимулированию нераспространения. Этот провозглашенный конец геополитики сулил «особенно заманчивые перспективы Соединенным Штатам; говорили, что страна сможет меньше вкладывать в международную систему, но больше от нее получать. Она сможет сократить свои расходы на оборону, срезать ассигнования Государственному департаменту, снизить вмешательство в ситуации в горячих точках за рубежом, а мир станет более процветающим и более свободным» («The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers», Foreign Affairs, May/June 2014).

<sup>90</sup> Thomas A. Stewart with Ricardo Sookdeo, «The New Face of American Power», CNNMoney, July 26, 1993.

виду более широкий, более комплексный феномен. Развивающиеся страны всех «калибров» рассматривают геоэкономические инструменты как основные средства внешней политики практически в любой мыслимой ситуации, будь то операционные задачи и последствия их реализации (для Катара, страны с населением численностью 250 000 человек, регулярные платежи повстанцам в Сирии и Ливии оказались наилучшим способом достижения желаемых результатов) или долгосрочные и не слишком конкретные задачи (Мексика и Колумбия установили опытным путем, что ограничение влияния региональных «тяжеловесов», Бразилии и Аргентины, проще всего обеспечить посредством нового торгового объединения, известного как Тихоокеанский альянс, которое в настоящее время исключает Бразилию и Буэнос-Айрес). Эти страны используют геоэкономику способами, которые варьируются в диапазоне от позитивных, призванных «обольщать» (например, крупных экспортно-импортных сделок или инвестиций, приуроченных к тем или иным дипломатическим кампаниям), до карательных, призванных устрашать (к примеру, кибератак на банковскую систему враждебного государства).

Среди недемократических стран (возможно, и не только среди них) тенденция прибегать к тем или иным, зачастую принудительным геоэкономическим мерам может объясняться невозможностью использования других, более предпочтительных геоэкономических вариантов. Тот факт, что данным режимам не удастся убедить своих соседей, почти постоянно пребывающих настороже, в пользу полноценной экономической интеграции, основанной на взаимовыгодных соглашениях, означает, что они вынуждены обращаться к иным стратегиям. Москва и Пекин, в идеале, не отказались бы повторить, вероятно, успех Европейского союза в деле формирования коалиций, но «отношения между авторитарными режимами опираются на угнетение и подчинение, а не на компромисс», как говорилось в одной статье<sup>91</sup>. Евразийский союз президента Владимира Путина вряд ли бы состоялся в его нынешнем виде, не подкрепляй его гарантированная «принудительная» финансовая мощь Российского государства. По некоторым оценкам, поддержка режима Лукашенко в Беларуси стоит России от 7 до 12 миллиардов долларов ежегодно, а периодические угрозы Лукашенко выйти из Евразийского союза, как правило, оборачиваются дополнительной экономической помощью со стороны России. Президент Киргизии Алмазбек Атамбаев и вовсе оказался чрезвычайно способным учеником: он быстро усвоил механику геоэкономических методов Москвы и потребовал от России кредит на 200 миллионов долларов в дополнение к торговым и экономическим преференциям; не получив того, на что рассчитывал, в полном объеме, Атамбаев отложил вступление своей страны в Евразийский союз<sup>92</sup>.

Если возвращение геоэкономики объясняется отчасти ее популярностью среди развивающихся стран, возникает вопрос, что в ней такого привлекательного для них? Вполне возможно, все дело в отсутствии перспективных альтернатив. Логика соперничества с США в крупномасштабной войне становится все менее насущной (особенно для государственных структур и особенно в контексте сценариев сухопутной войны). Стоит лишь оценить, как другие страны подходят к измерению собственных военных возможностей: никто не пытается хотя бы оспорить американское военное превосходство, что называется, в комплексе. Как правило, эти страны стремятся ограничить желание США добиться одностороннего доминирования в конкретном региональном пространстве (то же касается и отношения к нарастанию военного могущества Китая). Словом, театр соперничества существенным образом изменился.

Даже если находились страны, бросавшие Соединенным Штатам военный вызов, особняком стоит вопрос о том, являются ли сегодняшние вызовы безопасности наилучшим

<sup>91</sup> Lila Shetova, «Putin's Attempt to Recreate the Soviet Empire Is Futile», *Financial Times*, January 7, 2014.

<sup>92</sup> Ibid.

«фоном» для применения военных инструментов. Американские инвестиции в оборону и безопасность значительно выросли за последнее десятилетие, но военное вмешательство приносит результат все реже и реже: Америка потратила на Ирак столько же, сколько потратила на Вьетнам, но спустя десять лет с американского вторжения в Ирак будущее этой страны по-прежнему видится, мягко говоря, туманным. Вдобавок воинствующий исламский экстремизм в Ираке явно пребывает на подъеме с 2009 года. Исследователь из Гарвардского университета Линда Билмес пишет, что войны в Ираке и Афганистане в конечном счете обошлись американским налогоплательщикам в сумму от 4 до 6 триллионов долларов<sup>93</sup>. При этом в Афганистане талибы совершенно очевидно вновь возвращаются к власти<sup>94</sup>. Да, Соединенные Штаты сумели существенно ослабить оперативный потенциал ядра «Аль-Каиды», но союзники этих боевиков, наряду с джихадистскими организациями, которые действуют самостоятельно, хотя и симпатизируют заявленной миссии террористов, сохранили свою боеспособность<sup>95</sup>.

Некоторые скептики, несомненно, станут приводить в пример военные кризисы, чтобы подчеркнуть, что вопреки возрождению геοэкономики военная сила по-прежнему, как говорится, в моде. Многие расценивают вторжение России в Грузию в 2008 году в качестве доказательства того, что надежды на переход от геополитики к геοэкономике были иллюзорными. Роберт Каган объяснял, что «многие на Западе до сих пор хотят верить, будто в мире наступила эпоха геοэкономики. Но, как сказал один шведский аналитик, мы всего-навсего вступили в новую эру геополитики, и не нужно притворяться»<sup>96</sup>.

Бинарная конструкция Кагана (восприятие геοэкономических «мускулов» как своего рода комбинации нулевой суммы с военной мощью) принципиально ошибочна. То же самое следует сказать о тех исследователях, которые пытаются извлечь аналогичные уроки из современных военных сценариев, наподобие реализуемого в Крыму или вроде пока подразумеваемых (уже упоминавшийся военно-морской потенциал Китая). Утверждать, что государства все чаще и чаще прибегают к экономическим методам достижения своих геополитических целей, отнюдь не означает, будто потенциальное использование военной силы утратило значение важной составляющей в стратегиях многих государств по достижению геополитических целей.

Однако военная сила перестала быть ведущим инструментом (и даже одним из ведущих). Сегодня именно экономические факторы побуждают государства проводить более традиционную геополитику или удерживают их от проведения такой геополитики. Возьмем, как пример, реакцию США и ЕС на российское вторжение на Украину: Кремль «показал, что бывшие союзы вроде ЕС и НАТО в двадцать первом столетии значат меньше, нежели новые торговые связи, налаженные им с условно „западными“ компаниями наподобие „Бри-

<sup>93</sup> Doug Gavel, «Linda Bilmes on U.S. Engagement in Iraq and Afghanistan: The Most Expensive Wars in U.S. History», John F. Kennedy, School of Government, Harvard University, March 28, 2013; Mark Thompson, «The True Cost of the Afghanistan War May Surprise You», Time, January 1, 2015.

<sup>94</sup> Недавние сообщения свидетельствуют о возвращении «Аль-Каиды» в Афганистан. Генерал морской пехоты Джозеф Данфорд отметил, что «там, где в свое время террористов можно было изолировать, как мы намеревались сделать в 2001 году, экстремистские ячейки появляются вновь» (Kristina Wong, «General: Al Qaeda Has Expanded throughout Afghanistan», The Hill, March 12, 2014). Другие свежие материалы на эту тему: Bruce Riedel, «Al Qaeda's Next Comeback Could be Afghanistan and Pakistan», Daily Beast, January 13, 2014; and Robert Blackwill, «Plan B in Afghanistan: Why a De Facto Partition Is the Least Bad Option», Foreign Affairs, January/February 2011.

<sup>95</sup> В отчете 2013 года отмечается, что «Ирак ныне охвачен кровавым, сектантским насилием, которое достигло показателей, наихудших с черных дней коалиционной оккупации. Афганистану угрожает междоусобное кровопролитие, которое начнется, стоит западным силам уйти в конце этого года... Объявленная цель афганской кампании (джихадизм) просто-напросто перебрался в другие страны – в Сомали, Йемен, в пустынные уголки Северной Африки и на поля войны в Сирии». Alan Cowell, «As They Leave Afghanistan, Britons Ask, „Why?“», New York Times, October 17, 2013. См. также Joseph Goldstein, «Afghan Security Forces Struggle Just to Maintain Stalemate», New York Times, July 22, 2015.

<sup>96</sup> Robert Kagan, «New Europe, Old Russia», Washington Post, February 6, 2008.

тиш петролеум“, „Экксон“, „Мерседес“ и BASF»<sup>97</sup>. Укрепление китайского напора свидетельствует о том, что Китай, вероятно, заключает такие же сделки в ущерб коммерческим интересам США в Азии<sup>98</sup>.

Понимание того, когда и как действует современная геоэкономика, требует восприятия этой дисциплины как неразрывно связанной с традиционным военно-дипломатическим подходом к внешней политике. В самом деле, многие критические замечания в адрес отдельных геоэкономических инструментов – особенно санкций – позволяют сделать вывод, что данные инструменты неэффективны именно благодаря непониманию указанной связи. Проблема не нова. Современные дискуссии в политических кругах США и Европы относительно «адекватного» наказания России за недавнюю территориальную агрессию находят, например, поразительные параллели в дискуссиях накануне Второй мировой войны. Когда Италия Муссолини аннексировала Абиссинию (нынешнюю Эфиопию) в 1935 году, Соединенные Штаты и Великобритания мучительно долго обдумывали свой ответ. «Британский премьер-министр Болдуин заметил с некоторым сожалением, что любые санкции, которые, вероятно, сработают, наверняка приведут к войне, – вспоминал Генри Киссинджер. – Вот и конкретный пример, опровергающий мнение, будто экономические санкции являются альтернативой военному противостоянию агрессии»<sup>99</sup>. Впрочем, по мнению историка Алана Добсона, «Италия не могла победить Францию с Великобританией – или любую из этих стран по отдельности, но опасность справедливого возмездия следовало наглядно растолковать. Если бы экономические санкции ввели иначе... и были бы поданы как ясное предупреждение о неизбежном применении военной силы Францией и Великобританией, современная история могла оказаться совсем другой»<sup>100</sup>. Иными словами, более агрессивные санкции могли бы подействовать, но они бы не подействовали в качестве отдельного геоэкономического инструмента, не связанного с прочими аспектами управления государством<sup>101</sup>.

Второй фактор возрождения геоэкономики состоит в том, что, по сравнению с предыдущими эпохами, те государства, которые наиболее склонны к экономическому проецированию своего влияния, сегодня обладают куда большими ресурсами в их непосредственном распоряжении. Во многом перед нами история современного возрождения государственного капитализма<sup>102</sup>. Подобно геоэкономике, государственный капитализм отнюдь не нов, но переживает сегодня очевидное возрождение. Правительства, а не частные акционеры, владеют ныне тринадцатью крупнейшими в мире нефтяными и газовыми компаниями, и государства контролируют 75 процентов мировых энергетических запасов<sup>103</sup>. С 2004 по 2009 год не менее 120 государственных компаний дебютировали в списке крупнейших компа-

<sup>97</sup> Peter Pomerantsev, «How Putin Is Reinventing Warfare», *Foreign Policy*, May 5, 2014.

<sup>98</sup> Австралийский специалист по внешней политике Хью Уайт резюмирует: «Американские чиновники вновь выразили поддержку Японии как своему союзнику в рамках военного договора между Соединенными Штатами и Японией. Однако ясно, что Пекин этим не запугать. Вместо того Китай сделал вывод, что Америка будет стоять в стороне в потенциальном вооруженном конфликте, и потому все чаще идет на агрессивную конфронтацию с Японией». Hugh White, «Sharing Power with China», *New York Times*, March 19, 2014.

<sup>99</sup> Kissinger quoted in Alan P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival, 1933–1991* (New York: Routledge, 2002), 4.

<sup>100</sup> Dobson, *US Economic Statecraft for Survival*, 4.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Государственный капитализм, по мнению одного политолога, опирается на четырех основных игроков: национальные нефтяные корпорации, государственные предприятия, находящиеся в частном владении, лидеров экономики и суверенные фонды. Государство выступает как ведущий субъект экономической деятельности, оно использует рынки в первую очередь для политической выгоды, поэтому новая глобальная конкуренция между конкурирующими экономическими моделями становится новой нормой. Ian Bremmer, «State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market?», *Foreign Affairs*, May/June 2009.

<sup>103</sup> Ian Bremmer, «State Capitalism and the Crisis», *McKinsey Global Insight*, July 2009; Ian Bremmer, «The Long Shadow of the Visible Hand: Government-Owned Firms Control Most of the World's Oil Reserves», *Wall Street Journal*, May 22, 2010.

ний мира по версии журнала «Форбс», а 250 частных компаний покинули этот список<sup>104</sup>. По данным 2013 года, предприятия с государственной поддержкой занимают 80 процентов китайского фондового рынка, 62 процента рынка России и 38 процентов рынка Бразилии, – а с 2005 года эти компании обеспечили больше половины пятнадцати крупнейших первичных публичных размещений в мировом масштабе<sup>105</sup>. Минимум треть прямых иностранных инвестиций в развивающихся странах с 2003 по 2010 год сделана государственными компаниями<sup>106</sup>. Правительства сегодня выступают ведущими игроками на ряде важнейших мировых рынков облигаций. В начале 2000-х годов в мире имелось около 2 триллионов долларов резерва; по состоянию на середину 2015 года, объем резервов в общей сложности превышает 11 триллионов долларов, и суверенные фонды, или фонды национального благосостояния, – данный термин появился в 2005 году – владеют дополнительными активами на сумму от 3 до 5,9 триллиона долларов. (По некоторым прогнозам, эта сумма может вырасти до 10 триллионов долларов к концу текущего десятилетия<sup>107</sup>.) Резервы развивающихся стран тоже выросли – с немногим более 700 миллиардов долларов в 2000 году до примерно 7,5 триллиона долларов в 2015 году, и эта цифра значительно превышает уровень резервов, необходимый для обеспечения импорта<sup>108</sup>.

Во многих сферах, от основных отраслей промышленности до рынков акций и облигаций, от распределения потоков капитала до прямых иностранных инвестиций, сила государства становится все более зримой. Кроме того, сохраняющаяся картина действия более крупных структурных факторов – например, положительное сальдо торгового баланса в Азии и высокие цены на сырье – позволяет предположить, что государственная казна останется полной (несмотря на волатильность цен на нефть, свойственную 2014–2015 годам)<sup>109</sup>. Финансовый кризис, начавшийся в 2008 году, почти не повлиял на эти структурные факторы и не изменил политический статус-кво в таких оплотах государственного капитализма, как Китай, Россия и Совет сотрудничества стран Персидского залива. Наоборот, он укрепил позиции лидеров, и без того скептически настроенных по отношению к базовым экономическим, дипломатическим и стратегическим возможностям США.

<sup>104</sup> Joshua Kurlantzick, «The Rise of Innovative State Capitalism», Bloomberg Businessweek, June 28, 2012.

<sup>105</sup> United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report 2013, July 2013, [http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2013ch1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2013ch1_en.pdf); Adrian Woolridge, «The Rise of State Capitalism: An Economist Special Report», Economist, January 21, 2012.

<sup>106</sup> Woolridge, «The Rise of State Capitalism».

<sup>107</sup> Оценки общего объема активов суверенных фондов (ФНБ) различаются отчасти вследствие того, что далеко не везде эти оценки включают резервные активы. По данным старшего научного сотрудника Питерсоновского института Теда Трумэна, общие активы суверенных фондов по состоянию на середину 2013 года составляли 4,2 триллиона долларов, в том числе 3,6 триллиона в иностранных активах («увеличение почти на 40 процентов с середины 2010 года»). В отчете KPMG за 2014 год указывается, что суммарные активы суверенных фондов достигли 5,9 триллиона долларов. См. «Sovereign Wealth Funds, 2014», KPMG, <http://www.kpmg.com/ES/es/Actualidad/Novedades/Articulos/Publicaciones/Documents/sovereign-wealth-funds-v2.pdf>. On total reserves, см. International Monetary Fund, «Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)», data as of Q2 2015, <http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-Allie+Bagnall+and+Edwin+Truman>, «Progress on Sovereign Wealth Fund Transparency and Accountability: An Updated SWF Scoreboard», Peterson Institute for International Economics Policy Brief PB13-19, August 2013.

<sup>108</sup> International Monetary Fund, «Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)», data as of Q1 2015.

<sup>109</sup> Положительное сальдо торгового баланса Китая, например, позволяет Пекину инвестировать растущие валютные резервы в низкорискованные суверенные долги, то есть в те же казначейские облигации США. Сохраняющаяся с 2000 года волатильность цен на сырьевые товары (измеряемая по стандартному отклонению от средней цены) увеличилась приблизительно втрое по сравнению с 1990-ми годами. Эта тенденция нестабильных цен на ресурсы будет усугубляться в последующие годы, в результате чего отдельные страны окажутся жертвами колебаний в производстве. См. James Manyika et al., «Global Flows in a Digital Age: How Trade, Finance, People, and Data Connect the World Economy», McKinsey Global Institute, April 2014, Richard Dobbs et al., «Resource Revolution: Tracking Global Commodity Markets», McKinsey Global Institute, September 2013.

Появление этого нового поколения государственных капиталистов – существенно более многочисленного, богатого, глобалистского, менее демократического и более комплексного, нежели их предшественники, – ставит важные вопросы перед внешней политикой США. Например, единственной демократией в десятке крупнейших в мире суверенных фондов благосостояния является Норвегия<sup>110</sup>. Концентрация такого богатства и таких рычагов экономического влияния в руках государства предлагает подобным правительствам новые источники власти и новые инструменты внешней политики. Сегодняшние государственные капиталисты выходят на рынки напрямую, порой «формируя эти рынки не только для прибыли, – как заметила бывший госсекретарь США Хиллари Клинтон, – но и для укрепления и применения власти от имени государства»<sup>111</sup>. В данных условиях хотелось бы видеть более внятное и очевидное осмысление правительством США роли геоэкономических инструментов.

Третий фактор, объясняющий возрождение геоэкономики, меньше связан с текущими моделями поведения государств и больше – с переменами на самих мировых рынках. Примечательно, что нынешние рынки – более «глубокие», быстрые, управляемые и интегрированные, чем когда-либо прежде, – оказывают существенное влияние на внешнеполитические решения и результаты, одновременно заставляя обращать пристальное внимание на экономические критерии. Если отвлечься от того факта, что государства все чаще используют экономические инструменты для достижения позитивных геополитических результатов, следует отметить, что рыночные силы и экономические тренды сами по себе диктуют стратегические решения по наиболее важным вопросам национальных интересов США. Судьба Европейского союза – пожалуй, величайшего достижения западной внешней политики двадцатого столетия и ближайшего внешнеполитического партнера США – в последние четыре года оставалась заложницей колебаний на рынках облигаций ничуть не меньше, чем от политической воли европейских столиц<sup>112</sup>. Способность Египта (и, следовательно, всего региона) обеспечить переход от хаоса к стабильности во многом зависит от экономических успехов. В самом деле, даже условия военного вмешательства США в дела Ближнего Востока могут кардинально измениться в следующем десятилетии благодаря сланцевой энергетической революции в Северной Америке<sup>113</sup>.

Остановимся чуть подробнее на этом последнем североамериканском примере: по данным геологической разведки, извлекаемые запасы газа увеличились более чем на 680 процентов по сравнению с 2006 годом, а производство сланцевой нефти (СН) выросло в полтора раза с 2007 по 2012 год<sup>114</sup>. По мере роста добычи СН в Америке и сокращения импорта нефти

<sup>110</sup> Некоторые также относят к демократиям Сингапур. «State Capitalism: Its Return and Implications for U.S. and Global Interests».

<sup>111</sup> Hillary Rodham Clinton, «Economic Statecraft», speech at the New York Economic Club, October 14, 2011.

<sup>112</sup> Европейские исследователи, например, Мартин Фельдштейн, уже признают «евроэксперимент» провалившимся, причем не из-за «бюрократической бесхозяйственности», а вследствие неизбежных последствий принятия единой валюты весьма разнородной группой стран. Martin Feldstein, «The Failure of the Euro», *Foreign Affairs*, January/February 2012.

<sup>113</sup> Обсуждение последствий североамериканской энергетической революции набирает темп и размах. Свежие работы: Robert Blackwill and Meghan O'Sullivan, «America's Energy Edge: The Geopolitical Consequences of the Shale Revolution», *Foreign Affairs*, March/April 2014; «The Petrostate of America», *Economist*, February 15, 2014; Christof Rühl, «Spreading an Energy Revolution», *New York Times*, February 5, 2013; Javier Solana, «The Shale Revolution's Global Footprint», *Project Syndicate*, November 20, 2013; Leonardo Maugeri, «The Shale Oil Boom: A U.S. Phenomenon», *Belfer Center for Science and International Affairs*, John F. Kennedy School of Government, June 2013; Alan Riley, «The Shale Revolution's Shifting Geopolitics», *New York Times*, December 25, 2012; Carolyn Barnett, «The New Energy Revolution and the Gulf», *Center for Strategic and International Studies*, Washington, D.C., November 2014; Amy Myers Jaffe and Ed Morse, «The End of OPEC», *Foreign Policy*, October 16, 2013; Edward L. Morse, «Welcome to the Revolution: Why Shale Is the Next Shale», *Foreign Affairs*, May/June 2014; Andrew Higgins, «Oil's Swift Fall Raises Fortunes of U.S. Abroad», *New York Times*, December 24, 2014.

<sup>114</sup> Управление энергетической информации США оценивает «запасы извлекаемого сланцевого газа в Соединенных Штатах в 482 триллиона кубических футов; это на 280 процентов больше по сравнению с оценкой 2008 года». U.S. Government Accountability Office, «Oil and Gas: Information on Shale, Resources, Development, and Environmental Public Health

страны Западной и Северной Африки и Ближнего Востока вынуждены переориентировать свой экспорт на Китай. Вследствие «перекраивания» современных торговых путей должна измениться и внешняя политика этих стран-производителей энергии. Если производство в США в конечном счете достигнет верхней границы прогнозов (14–15 миллионов баррелей нефти ежедневно), мировой рынок нефти подвергнется коренной трансформации. Лелеемая Организацией стран-экспортеров нефти (ОПЕК) возможность поддерживать стоимость барреля на уровне 90–110 долларов изрядно ослабнет – если не исчезнет вовсе. Звучит действительно неплохо, однако сближение рыночной цены и себестоимости барреля нефти при этом не будет безусловно выгодным для геополитических интересов США. Хотя некоторые страны, зависящие от нефтяных доходов как основного источника государственных финансов, традиционно недружелюбны к интересам США (речь об Иране, России и Венесуэле), другие считаются дружественными: это, например, Саудовская Аравия, Мексика, Норвегия и (все больше) Вьетнам.

Энергетическая революция приносит новые рабочие места и производства и возвращает капитальные инвестиции в США, но сможет ли Америка воспользоваться укреплением своего экономического могущества для усиления своего лидерства в мире – или решит отступить? Станут ли США защищать всеобщее достояние – в частности, морские пути – столь же усердно, если перестанут быть основным мировым импортером нефти? Захотят ли они использовать свой статус энергетической сверхдержавы в качестве инструмента геополитики? Америка, которая купается в сланцевом газе и нефти, сможет применять энергию как геоэкономический инструмент укрепления влияния во всем мире (см. подробнее в главе 8) – но захочет ли?

## Как геоэкономика меняет международную систему?

Современное возрождение геоэкономики, ныне заметное в глобальном масштабе, подразумевает серьезные, структурные изменения самой логики и тактики внешней политики. Иногда вполне достаточно просто поиграть геоэкономическими «мускулами» для достижения геополитических целей – вспомним о 12 миллиардах долларов, которые поступили в Египет из стран Персидского залива в течение нескольких недель после отстранения от власти бывшего президента Мурси<sup>115</sup>. Однако зачастую эти изменения объясняются не сознательным следованием продуманной геоэкономической политике, а случайными совпадениями и их последствиями. Мы выделяем шесть способов, которыми геоэкономические инструменты и подходы изменяют нынешний геополитический ландшафт и, нередко, сами практики внешней политики.

### Способ 1

#### ***Геоэкономическое государственное управление облегчает выбор новых вариантов политики.***

Россия в 2014 году, даже с учетом значительного ослабления стоимости рубля, очень мало напоминала Россию десяти- или пятнадцатилетней давности. В 1998 году Москва располагала менее чем 15 миллионами долларов в государственных резервах и являлась получателем помощи по линии МВФ<sup>116</sup>. Но к 2008 году Россия накопила более 600 миллиардов резерва (выше более чем в сорок раз по сравнению с показателями 1998 года), что позволило Кремлю приступить к запугиванию своих соседей в Грузии и на Украине, а также (по крайней мере, на момент написания данной книги) более или менее успешно гасить любые рыночные колебания<sup>117</sup>. Сегодня ситуация полностью изменилась, и уже сама Россия выступает финансовым донором. Пожалуй, наиболее показательным примером служит выделение Москвой финансов для спасения слабеющего режима Януковича в конце 2013 года. Но гораздо чаще Кремль предлагает кредиты странам-членам ЕС – прежде всего «слабым звеньям» (Кипр, Греция и Венгрия, например), – причем выдвигает условия, явно рассчитанные на развал ЕС и ослабление связей единой Европы с Соединенными Штатами<sup>118</sup>.

Более того, Москва теперь может обратиться за содействием к друзьям «с глубокими карманами», которые, пусть из сугубо тактических соображений, могут счесть полезным

---

<sup>115</sup> Саудовские чиновники также приостановили отправку любой новой помощи Египту до объявления результатов президентских выборов в мае 2014 года. Al-Masry Al-Youm, «Saudi Arabia to Provide Aid to Egypt if Sisi Becomes President», Egypt Independent, April 29, 2014.

<sup>116</sup> Homi Kharas, Brian Pinto, and Sergei Ulatov, «An Analysis of Russia's 1998 Meltdown: Fundamentals and Market Signals», Brookings Papers on Economic Activity, no. 1, 2001, Brookings Institution, Washington, D.C.

<sup>117</sup> Пиковый уровень резервов (600 миллиардов долларов) оказался кратковременным, к октябрю 2008 года мировой финансовый кризис снизил эту цифру до 484 миллиардов долларов. Andrew Kramer, «New Anxiety Grips Russia's Economy», New York Times, October 30, 2008; «Russia's International Reserves Gain Five Billion Dollars in Seven Days», Pravda.ru, May 12, 2008.

<sup>118</sup> Применение Россией финансовых инструментов в ходе кризиса на Украине заставило Соединенные Штаты задуматься об адекватной реакции. «Что касается русских денег, да, конечно, мы обеспокоены очевидной стратегией Кремля на ограбление, скажем так, своих братьев, которые менее сговорчивы – или более уязвимы», как выразился британский министр иностранных дел Филип Хэммонд. «От внимания Кремля не должно ускользнуть единодушное неодобрение, которого может быть вполне достаточно». Andrew Higgins, «Waving Cash, Putin Sows E.U. Divisions in an Effort to Break Sanctions», New York Times, April 6, 2015.

уберечь Россию от каких-либо экономических потрясений ради собственных геополитических целей. В Пекине в 1998-м или даже в 2004 году, возможно, не видели наличия финансовых ресурсов, достаточных для поддержки Москвы в стремлении последней «укоротить» США и ЕС, но Пекин 2016 года, похоже, располагает и финансами, и указанным желанием. Сразу после введения США и ЕС санкций против России последовал целый ряд энергетических, финансовых и военных сделок между Москвой и Пекином. В ответ на просьбу охарактеризовать эти сделки и пояснить, действительно ли они означают новый этап китайско-российского сотрудничества, посол России в США сообщил следующее: «Вы только поворачиваетесь к Азии, а мы уже повернулись»<sup>119</sup>.

Иными словами, заново наполненная казна и готовность использовать эти средства в рамках геополитики расширяет выбор государства и может открыть новые возможности для маневра у правительств стран, традиционно не слишком расположенных к США (Ангола, Эквадор, Гвинея, Венесуэла, Зимбабве – это лишь свежие примеры), что способствует принятию ими решений, идущих вразрез с национальными интересами США, без почти аналогичных негативных последствий для себя<sup>120</sup>. Для Эквадора и Гвинеи китайские кредиты служат своего рода гарантией отсутствия рыночного наказания за плохое поведение. Китайские кредиты (по процентной ставке примерно на 3 % ниже рынка) позволили Эквадору отказаться от заимствования средств на международных кредитных рынках в 2012 году, как сообщил президент Рафаэль Корреа в феврале 2012 года; тем самым страна обрела возможность совершать политические шаги наподобие предоставления убежища основателю «Викиликс» Джулиану Ассанжу<sup>121</sup>. В Гвинее в 2010 году, всего через пятнадцать дней после того, как солдаты расстреляли 157 сторонников демократии, правительство подписало контракт на 7 миллиардов с китайским горно-обогатительным государственным предприятием<sup>122</sup>.

Осенью 2011 года Катар приобрел национальную авиакомпанию Ирана «Иран эйр», которая сильно пострадала от санкций ООН и не могла закупать необходимые запчасти. Государственные «Катарские авиалинии», широко признанные как один из эффективнейших дипломатических инструментов страны, поспешили предложить свои услуги Тегерану в качестве средства обойти санкции<sup>123</sup>. «Разрешить Катару или любой другой стране выполнять полеты по некоторым нашим внутренним направлениям значит ослабить давление санкций; это разумная политика в текущих условиях», – заявил иранский депутат Али Акбар

<sup>119</sup> Peter Baker, «As Russia Draws Closer to China, U.S. Faces a New Challenge», New York Times, November 8, 2014.

<sup>120</sup> В Анголе состоялся расстрел продемократических сил, а спустя несколько дней правительство подписало контракт на 1 520 000 тысяч долларов с китайской «Синопек групп» по разработке прибрежного нефтегазового месторождения; см. Fayen Wong, «China's Sinopec Buys Marathon's Angola Oil Fields for \$1.52 Billion», Reuters, June 23, 2013, Dulce Fernandes, «Police and Military Crackdown after Women's Protest in Lunda-Norte», Maka Angola, June 18, 2013, <http://allafrica.com/stories/201306181377.html>. В Венесуэле Уго Чавес открыто признавал, что китайская помощь была чрезвычайно полезной и позволяла ему проводить внешнюю политику, все более откровенно враждебную интересам США; см. Evan Ellis, «China's Cautious Economic and Strategic Gamble in Venezuela», China Brief 11, no. 18 (September 30, 2011). Аналогичным образом в Зимбабве диктатура Мугабе позволяет Пекину добиваться выгодных инвестиций, опять-таки в ущерб интересам США; см. Jera, «Chinese Republic of Zimbabwe», The Zimbabwean, March 19, 2014, <http://www.thezimbabwean.co/2014/03/chinese-republic-of-zimbabwe>; Reagan Thompson, «Assessing the Chinese Influence in Ghana, Angola, and Zimbabwe: The Impact of Politics, Partners, and Petro», Center for International Security and Cooperation, Stanford University, May 21, 2012.

<sup>121</sup> Nathan Gill, «China Loans Ecuador \$1 Billion as Correa Plans First Bond Sale since 2005», Bloomberg Business, January 24, 2012; Naomi Mapstone, «China-Ecuador: The Love-in Continues», Financial Times, February 17, 2012; Felix Salmon, «How Ecuador Sold Itself to China», Reuters, July 5, 2011.

<sup>122</sup> «China and Rio Tinto Complete Guinea Mining Deal», BBC News, July 29, 2010; Tom Burgis, Helen Thomas, and Misha Glenny, «Guinea Reignites \$2.5bn Mining Tussle», Financial Times, November 2, 2012.

<sup>123</sup> Относительно авиакомпании «Катар эруэйз» как дипломатического актива Катара см., например, Elizabeth Dickinson, «Qatar Punches above Its Weight», The National, September 26, 2012 («Qatar Airways has become one of the country's most effective – if indirect – diplomatic tools»); Golnaz Esfandiari, «Qatar Conquers Iran's Airspace», Radio Free Europe/Radio Liberty, November 5, 2011; Jim Krane, «Flying High», Foreign Affairs, September 18, 2014.

Моханджуги после того, как Иран и Катар заключили эту сделку<sup>124</sup>. Разумеется, как это часто происходит с катарскими инвестициями, сделка была составлена так, чтобы распространить стратегическое влияние Катара на бывших друзей в Тегеране, то есть на руководство одного из важнейших геополитических игроков региона. «Крошечная страна будет выполнять внутренние полеты в Иране, – заметил Камран Дадхах, проживающий в США профессор, специалист по экономике Ближнего Востока. – В результате сделки все действия иранцев и их рабочие места фактически окажутся под контролем другой страны»<sup>125</sup>.

## **Способ 2**

### ***Геоэкономика позволяет государствам использовать новые инструменты внешней политики, частично недоступные США и другим западным странам.***

Помимо расширения пространства политического выбора, некоторые государства обнаружили, что новые геоэкономические инструменты доступны для них, а Соединенные Штаты и другие западные страны не могут эти инструменты применять. Когда председатель КНР Си Цзиньпин посетил Россию в марте 2013 года, он призвал к более тесному сотрудничеству между двумя странами. В качестве жеста доброй воли он предложил китайский кредит российской нефтяной компании «Роснефть» в размере 2 миллиардов долларов; этот кредит будет погашаться поставками нефти в Китай на протяжении двадцати пяти лет. А когда президент Бразилии Дилма Руссеф прибыла в Пекин со своим первым официальным визитом в Китай в апреле 2011 года, председатель КНР Ху Цзиньтао, ради укрепления дипломатических связей с Бразилией, предложил заказать у Бразилии тридцать авиалайнеров «Эмбраер» (и еще пять опционально) для трех китайских государственных авиакомпаний<sup>126</sup>. Один наблюдатель отметил, что «подобного рода подарок правительство США или Японии просто не способно сделать – „Ниппон эйр“ или „Юнайтед эйрлайнс“ не поспешат закупить самолеты, выбранные по дипломатическим соображениям, и не объявят о сделке в дату подписания дипломатического соглашения»<sup>127</sup>.

Кроме того, особенно в случае принудительного применения, нынешняя геоэкономика как будто сбивает с толку западные правительства, замедляя их способность реагировать. Европа и Япония, ближайшие партнеры Америки в сфере национальной безопасности, столкнулись с образчиками использования откровенно принудительных геоэкономических методов. Но в обоих случаях эти союзники США нашли возможность дать относительно эффективный и единый ответ – будь то на экономический шантаж Украины Россией или на тактику экономического принуждения со стороны Китая на Дальнем Востоке, включая Япо-

---

<sup>124</sup> Esfandiari, «Qatar Conquers Iran's Airspace».

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Jake Rudnitsky and Stephen Bierman, «Rosneft's \$270 Billion Oil Deal Set to Make China Biggest Market», Bloomberg Business, June 21, 2013; «China Signs \$1.4bn Brazil Plane Deal to Kick Off Summit», BBC News, April 12, 2011.

<sup>127</sup> Edward Luttwak, *The Rise of China vs. the Logic of Strategy* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2012). Китай использует закупки самолетов в геополитических целях с июня 1990 года, когда китайское правительство заказало 36 самолетов «Боинг» на общую сумму около 4 миллиардов долларов, стоило президенту Бушу-старшему подтвердить статус наибольшего торгового благоприятствования для Китая. С тех пор КНР приобретает самолеты «Боинг» как бы по итогам встреч на высоком уровне. В 2011 году было закуплено 200 самолетов в ходе визита председателя КНР Ху Цзиньтао в США; в 2012 году купили еще 51 самолет в рамках американо-китайского стратегического и экономического диалога в Пекине и в ходе визита министра финансов США Джека Лью. Совсем недавно, после встречи Си Цзиньпина и Обамы в июне 2013 года, корпорация «Боинг» подтвердила поставку первого из десяти лайнеров 787-й серии компании «Хайнань эйрлайнс».

нию. Напряженность в отношениях между США и ЕС вследствие кажущейся неспособности дать согласованный коллективный геоэкономический ответ между тем негативно сказалась на отношениях Америки и Европы, обнажив противоречия (едва ли не экзистенциальные) в оценке того, какая внешняя политика ЕС покажется реалистичной Вашингтону<sup>128</sup>.

### **Способ 3**

#### ***Некоторые государства начинают применять геоэкономические инструменты, и это может изменить не только природу дипломатии, но и ситуацию на рынках.***

В 2008 году базирующийся в Южной Африке «Стэндард банк» продал 20 процентов своих акций государственному Промышленному и коммерческому банку Китая (ПКБК), рассчитывая тем самым оптимизировать глобальные операции и переориентироваться на Африку благодаря расширению сотрудничества<sup>129</sup>. Но результаты сделки оказались противоположными ожиданиям. Помимо ущерба деловой репутации, вследствие мошеннических действий ПКБК с китайскими товарами, убытки «Стэндард банка» в 2010 году достигли 114,3 миллиона долларов<sup>130</sup>. Отвечая несколько лет спустя на вопрос, почему сделка не оправдала ожиданий, Мартин Дэвис из «Фронтир эдвайзори», исследовательского центра в Йоханнесбурге, объяснил, что для регионов (наподобие Африки), где преобладают сделки с активным участием государств, коммерческое взаимодействие без дипломатического согласования может быть фатальным<sup>131</sup>. По мере того как государства все увереннее обозначают свое присутствие на рынках, дискуссии, прежде не выходившие за пределы корпоративных конференц-залов, переносятся в помещения для дипломатических переговоров, и в итоге частные (причем нередко западные) компании несут потери.

Крупные сделки больше не проводятся исключительно по деловым критериям. Если вспомнить, например, закупку Китаем бразильских самолетов «Эмбраер», можно предположить, что любое, сколь угодно выгодное предложение от компании «Боинг» или «Эйрбас» не помешало бы стремлению китайских лидеров ознаменовать этой сделкой визит президента Бразилии и укрепление связей между двумя странами БРИКС. Другой пример: Аргентина и Китай несколько лет назад затеяли спор, который начался с решения Аргентины ввести новые налоги на товары с низкой добавленной стоимостью; этот шаг широко трактовался как направленный против Китая. Спор быстро перерос в конфликт, поскольку Пекин отреагировал запретом на импорт аргентинской говядины из-за якобы опасности заражения некой болезнью. В итоге Аргентина уступила первой, отменив новые налоги. Но пока Аргентина не заключила ряд контрактов с китайскими государственными предприятиями, в том числе

---

<sup>128</sup> Alison Smale, «Leaked Recordings Lay Bare EU and U.S. Divisions in Goals for Ukraine», New York Times, February 7, 2014; Suzanne Lynch, «Unified EU Response on Ukraine Will Not Be Simple», Irish Times, March 20, 2014; Naftali Bendavid, «Ukraine Wants EU to Be More Forceful», Wall Street Journal, March 17, 2014.

<sup>129</sup> Andrew England and Daniel Schafer, «Standard Bank to Sell Control of London Arm for \$765m», Financial Times, January 29, 2014.

<sup>130</sup> Enda Curran, «Standard Bank Starts Legal Action over Suspected Qingdao Port Fraud», Wall Street Journal, July 10, 2014; Thekiso Anthony Le, «China Syndrome May Hit Standard Bank», Business Day Live, July 13, 2014; Standard Bank Plc Consolidated Annual Report 2011, 7.

<sup>131</sup> «Limited Partnership: The Biggest Banks in China and in Africa Team Up Again», Economist, February 1, 2014. (В ответ на вопрос, почему сделка 2008 года с Standard «оказалась... столь разочаровывающей», статья сообщает, что «отчасти это связано с государственным уровнем большинства китайских инвестиций в Африку, которые идут от правительства правительству или передаются через государственные банки развития, по словам Мартина Дэвиса, представителя аналитического агентства из Йоханнесбурга».)

на реализацию крупного проекта в области железнодорожного строительства, Китай сохранял эмбарго на поставки аргентинской говядины по соображениям «общественной безопасности»<sup>132</sup>. Поскольку целью аргентинских чиновников, заключавших эти контракты, было «умаслить» Китай, а не добиться максимально выгодного экономического результата, итоговые сделки больше диктовались принудительными мерами, чем рыночной логикой, и потому контракты достались нескольким «избранным» фирмам.

Выступая участниками сделок, государства демонстрируют готовность использовать инструменты, которые можно назвать сугубо суверенными: это ложные налоговые платежи, принудительно учреждаемые совместные предприятия, полицейские рейды, государственные секреты и даже лишение свободы. В 2007 году фонд «Эрмитаж капитал» (крупнейший в России фонд прямых инвестиций с значительным присутствием на мировых рынках) выплатил более 230 миллионов долларов по сфабрикованным налоговым недоимкам<sup>133</sup>. Менее года спустя нефтяная транснациональная корпорация «Бритиш петролеум» лишилась более 1 миллиарда долларов, когда совместному предприятию «ТНК-БП», где «БП» выступала партнером, пригрозили отобрать лицензию на гигантское Ковыктинское месторождение в Восточной Сибири; «БП» пришлось продать контрольный пакет акций (около 63 процентов) государственной российской компании «Газпром»<sup>134</sup>. Другая контролируемая государством компания, «Роснефть», сообщила в октябре 2012 года, что приобрела все активы компании «ТНК-БП» за 61 миллиард долларов, выплаченных государству; аналитики характеризовали эту сделку как не имеющую никакой экономической логики. Экономист Андерс Аслунд сказал: «Сильнее всего заботит то, что „ТНК-БП“, хорошо управляемая и успешная нефтяная компания, может быть национализирована по простой причине внутрикремлевских интриг»<sup>135</sup>.

Там, где деловые операции проводятся на условиях, далеко выступающих за рамки чисто рыночной логики прибыльности, возникает международная коммерция, принципиально недоступная частным фирмам; вдобавок она порождает новый фронт дипломатии,

<sup>132</sup> «Trying to Pull Together: The Chinese in Africa», *Economist*, April 20, 2011.

<sup>133</sup> В СМИ приводились аналогичные, пускай даже менее внятные, изложения конкретных обстоятельств, которые привели к 230 миллионным мошенническим налоговым претензиям со стороны «Hermitage Capital». См., например, Luke Harding, «Bill Browder: The Kremlin Threatened to Kill Me», *Guardian*, January 25, 2015 («В 2005 году [Браудер] был депортирован из страны. Коррумпированная группа чиновников экспроприировала его „Hermitage Capital“ и использовала этот фонд для выставления фальшивых налоговых претензий. Они похитили 230 миллионов долларов»); cf. Andrew Kramer, «Major Investor in Russia Sees Worldwide Fraud Scheme», *New York Times*, July 30, 2009 («Мистера Браудера выслали из России на основании политически окрашенного отказа продлить визу в 2005 году, и он перевел свой бизнес, фонд Hermitage Capital, в Лондон. Позже он сказал, что дочерние компании, основанные им в России, вкладывали деньги в „Газпром“, российского газового монополиста, и были использованы третьими лицами для мошеннического возврата налогов на сумму 230 миллионов долларов»).

<sup>134</sup> Andrew Kramer, «Moscow Presses BP to Sell a Big Gas Field to Gazprom», *New York Times*, June 23, 2007.

<sup>135</sup> Anders Aslund, «Rosneft Is Foundation of Putin's State Capitalism», *Moscow Times*, October 23, 2012. Другой пример: в феврале 2008 года Банк развития Китая (CDB) поддержал 14-миллиардную тайную заявку «Чайналко», государственной горнодобывающей корпорации, на приобретение акций австралийского горнодобывающего гиганта «Рио Тинто». Как указывают Сандерсон и Форсайт, «за первой покупкой акций Rio Tinto (это была крупнейшая зарубежная инвестиция китайской компании в истории) последовали дальнейшие приобретения в 2009 году» (Henry Sanderson and Michael Forsythe, *China's Superbank: Debt, Oil, and Influence – How China Development Bank Is Rewriting the Rules of Finance* [Singapore: John Wiley and Sons, 2013], 77–78). Можно предположить, что Госсовет КНР распорядился провести эти сделки, не оставив CDB выбора. Контракты 2008 и 2009 годов в целом не привели к поглощению, но «Чайналко» предложила в 2010 году новый контракт, который удваивал долю китайской компании в «Рио Тинто». Когда переговоры провалились, Китай поместил в тюрьму четырех представителей «Рио Тинто», как бы намекая на свою готовность комбинировать рыночные инструменты и государственную власть ради сделки. Австралийские чиновники заявили, что «китайские инвестиции должны быть коммерческими и бизнес-ориентированными и не должны служить стратегическим политическим целям» (Luke Hurst, «Comparative Analysis of the Determinants of China's State-owned Outward Direct Investment in OECD and Non-OECD Countries», *China & World Economy* 19, no. 4 [2011]: 75). Из случая с «Рио Тинто» следует, что ситуация может быть не простой. Даже когда мотивы сделок преимущественно коммерческие, современные государства могут использовать переговорные тактики, во многом доступные только национальным государствам.

который, к лучшему или худшему, исключает участие многих стран, в том числе Соединенных Штатов.

В наиболее показательных случаях подобные геоэкономические сделки могут изменять рынки целиком, особенно в стратегически важных отраслях. Возьмем, к примеру, энергетику. Китайская энергетическая уязвимость представляет собой угрозу национальной безопасности, которую Пекин стремится ослабить своими международными инвестициями в энергетику; это общепризнанный факт. Когда действиями руководит такая геоэкономическая логика, она может побуждать к сделкам, совершенно непредставимым с коммерческой точки зрения. Некоторые страны во главе с Пекином предпочитают не искать лучшую цену на открытых рынках, а добиваться долгосрочных поставок посредством государственных контрактов с другими правительствами – и, как правило, подчиняют все аспекты национального могущества этому стремлению добиться наилучших условий<sup>136</sup>. Тот факт, что Китай, возможно, не сумеет удовлетворить внутренний спрос при реализации военного сценария, говорит Розмари Келаник, эксперт по вопросам энергетики в университете Джорджа Вашингтона, «проливает новый свет на китайские инициативы „поиска“ ради обеспечения страны нефтепродуктами за счет нефтяных контрактов и тесных связей с экспортерами нефти наподобие Саудовской Аравии»<sup>137</sup>.

В некоторых случаях подобное предпочтение, отдаваемое государственным сделкам, может оказывать непреднамеренное влияние и подталкивать другие страны к «оборонительной национализации» – или, по крайней мере, обеспечивать предлог для осуществления уже принятых программ национализации. Возрождение энергетического сектора Украины, как считает ряд специалистов, необходимо «для защиты независимости страны от могущественного и хищного поставщика энергии по соседству»<sup>138</sup>. А в середине 2012 года правительство Аргентины решило национализировать аргентинские активы испанской энергетической компании «Репсол» из-за слухов о том, что эта компания ведет переговоры с китайской государственной нефтяной компанией «Синопек»<sup>139</sup>. Данная тенденция представляет собой фундаментальный вызов сложившимся представлениям о том, как функционируют мировые рынки сырьевых товаров, и приобретает куда более важное геополитическое значение, нежели на протяжении последних нескольких десятилетий<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup> Элизабет Эконом и Майкл Леви полагают, что стремление Китая запастись топливом, рудой, водой и пахотными землями позволяет оценить, каким образом Пекин применяет все необходимые средства для достижения своей цели. Они справедливо отмечают, что увязывание всех аспектов национального могущества с поиском Китаем ресурсов по всему миру будет и далее иметь социальные и политические последствия для КНР. См. *By All Means Necessary: How China's Resource Quest Is Changing the World* (New York: Oxford University Press, 2014).

<sup>137</sup> Rosemary Kelanic, «Oil Security and Conventional War: Lessons from a China-Taiwan Air War Scenario», Council on Foreign Relations Energy Report, October 2013.

<sup>138</sup> Ian Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?* (New York: Portfolio, 2010), 104.

<sup>139</sup> Charlie Zhu and Jim Bai, «Argentine Move to Seize YPF Scuppers Sinopec Deal», Reuters, April 18, 2012.

<sup>140</sup> Даже после появления ОПЕК на энергетических рынках доминировали «частные» силы спроса и предложения, в основном представленные частными (не государственными) нефтяными компаниями.

## Способ 4

### **Геополитически мотивированные сделки могут стать важными факторами внешней политики конкретного государства.**

Серия стратегических инвестиций, предпринятых Китаем в Африке, оказалась весьма удачной. Премьер Госсовета КНР Ли Кэцян объявил в ходе своего африканского визита в апреле 2014 года, что Пекин намерен расширить существующую кредитную линию для ряда государств Африки с текущих 10 миллиардов долларов до 30 миллиардов долларов<sup>141</sup>. За многими из этих инвестиций скрывались важные цели развития<sup>142</sup>. Нередко фактически выделенные суммы отличались в меньшую сторону от заявленных, но все равно были значительными. Когда эти инвестиции поступали в слабые недемократические государства, указанные суммы сами по себе начинали оказывать влияние на внешнеполитическую ориентацию конкретной страны и восприятие национальных интересов ее правительством. Другими словами, средства почти мгновенно сливались с целями. Несмотря на декларируемую политику невмешательства, Пекин в последние годы непосредственно воздействовал на внутренние политические процессы в ряде стран-получателей китайских инвестиций, в том числе на процессы в Зимбабве, Судане и Венесуэле<sup>143</sup>. Можно ли считать эти инвестиции фактором, напрямую мотивирующим военную модернизацию Китая, или они лишь укрепляли позиции тех членов руководства Коммунистической партии КНР, которые уже давно призывали к подобным «приоритетным» расходам? Так или иначе, наращивание военной мощи Китая обеспечивается инвестициями в ресурсы за рубежом<sup>144</sup>.

Судан представляет собою, пожалуй, самый наглядный пример. Будучи страной-импортером нефти до китайских инвестиций, которые стимулировали развитие нефтяной промышленности, Судан сегодня получает около 2 миллиардов долларов в год от продажи нефти, и половина этого дохода поступает из Китая. Прежде чем Южный Судан был

---

<sup>141</sup> «China to Increase Loans to Africa by \$10 Billion», Wall Street Journal, May 5, 2014.

<sup>142</sup> До сих пор основными направлениями китайских государственных иностранных инвестиций являются богатые природными ресурсами страны Африки и Латинской Америки. Тут налицо немалые достижения, особенно в Африке. Инфраструктурные проекты с китайским финансированием реализуются по всему континенту: дороги и мосты в Конго и Сьерра-Леоне, железные дороги в Анголе и Кении, электростанции в Замбии, трубопроводы в Нигерии, телекоммуникационная сеть в Эфиопии, линии электропередачи для стран Южной Африки, плотина стоимостью 600 миллионов долларов в Гане. К концу 2010 года Китай вложил около 40 миллиардов долларов в более 2000 предприятий в пятидесяти африканских странах. Весной 2013 года председатель КНР Си Цзиньпин пообещал вложить еще 20 миллиардов в Африку. Большая часть средств будет направлена на инфраструктурные проекты, которые являются основой индустриализации и экономического развития Африки (Yun Sun, «China's Increasing Interest in Africa: Benign but Hardly Altruistic», Brookings Institution, April 5, 2013). К примеру, Китай помог ликвидировать дефицит жилья в столице Анголы Луанде. Промышленный и коммерческий банк Китая, располагая доходами от нефти, возвел миллион новых домов в двадцати километрах от города и выполнил обещание, данное ангольским президентом Жозе душ Сантушем своему народу («Kilamba City Flats Sold Out», Agência Angola Press, September 4, 2013); в Латинской Америке Китай инвестировал значительные средства в гидроэлектростанции и сырье (Fernando Menéndez, «The Trend of Chinese Investments in Latin America and the Caribbean», China U.S. Focus, December 19, 2013).

<sup>143</sup> Китай также поставил Хараре двенадцать реактивных истребителей и 100 военно-транспортных машин на общую сумму 240 миллионов долларов; см. David H. Shinn, «Military and Security Strategy», in China into Africa: Trade, Aid, and Influence, ed. Robert Rotberg (Baltimore, Md.: Brookings Institution Press, 2008), 174. Что касается Венесуэлы, Китай учредил в 2007 году совместный 6-миллиардный фонд с Каракасом и увеличил общий объем его резервов до 12 миллиардов долларов в 2009 году в рамках «стратегического альянса» с правительством Чавеса; см. «Venezuela, China Boost Joint Investment Fund to \$12 Billion», Latin American Herald Tribune, 2009.

<sup>144</sup> Beth Walker, «China's Uncomfortable Diplomacy Keeps the Oil Flowing», China Dialogue, November 26, 2012. См. также Dambisa Moyo, Winner Take All: China's Race for Resources and What It Means for the World (New York: Basic Books, 2012); Jacques deLisle, «China's Quest for Resources and Influence», American Diplomacy, February 2006.

официально признан независимым государством в 2011 году, почти 80 процентов доходов от продажи суданской нефти шли на закупку оружия для борьбы с сепаратистами на юге<sup>145</sup>.

При помощи Китая правительство Судана построило три оружейных завода поблизости от Хартума. Китай перебросил примерно 4000 своих военнослужащих в Южный Судан для охраны нефтепровода и подтвердил намерение усилить военное сотрудничество и торговлю с Эфиопией, Либерией, Нигерией и Суданом. Тем самым Пекин нашел выход из тупика, в котором находился Совет безопасности ООН, пытавшийся урегулировать разгул насилия в восточной части Судана. Вдобавок Китай существенно увеличил свое участие в миротворческих операциях ООН, направив в 2014 году более 2000 солдат и офицеров для десяти миротворческих миссий. Благодаря этому Китай стал не просто крупнейшим торговым партнером Африки, но и основным поставщиком миротворцев для Африки среди всех постоянных членов Совета безопасности ООН<sup>146</sup>.

Если забыть о наращивании военной мощи Китая, эти вложения финансовых ресурсов в поддержку не слишком, мягко говоря, платежеспособных режимов заставляют задаться вопросом, как Китай будет реагировать, если какая-либо из этих инвестиций окажется неудачной. Учитывая плохую кредитную историю многих из перечисленных стран, вряд ли Китай застрахован от рисков экспроприации или дефолта серьезнее других суверенных кредиторов. И далеко не очевидно, что Пекин всегда правильно оценивает собственные риски<sup>147</sup>.

Согласно исследованию, опубликованному осенью 2013 года корпорацией «РЭНД», Пекин склонен требовать с «находящихся под финансовым давлением заемщиков... уступок или преференций, например, особых льготных условий для китайских инвесторов или расширения возможностей и сфер деятельности Института Конфуция, отделения которого по всему миру пропагандируют понимание китайской культуры и китайского языка. Прочие уступки, связанные со списанием долгов, продлением кредитов или с повторными займами, могут сводиться к требованию свободного захода в стратегически важный порт и к заправке кораблей Народно-освободительной армии Китая, а также к требованию права на посадку воздушных судов этой НОАК»<sup>148</sup>.

<sup>145</sup> Судан – крупнейший поставщик нефти и дом для свыше 10 000 китайских рабочих; в свою очередь, Китай – крупнейший поставщик оружия в Судан. David Blair, «Oil-Hungry China Takes Sudan under Its Wing», *Telegraph*, April 23, 2005; Jared Ferrie, «Sudan's Use of Chinese Arms Shows Beijing's Balancing Act», *Bloomberg Business*, April 30, 2012; Peter S. Goodman, «China Invests Heavily in Sudan's Oil Industry», *Washington Post*, December 23, 2004; Yitzhak Shichor, «Sudan: China's Outpost in Africa», *China Brief* 5, no. 21 (2005).

<sup>146</sup> Peter Brookes and Ji Hye Shin, «China's Influence in Africa: Implications for the United States», *Heritage Foundation, Background* #1916, February 22, 2006; United Nations Department of Peacekeeping Operations, «Troop and Police Contributors», March 2014, [www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml); United Nations Department of Peacekeeping Operations, «UN Mission's Contributions by Country», March 31, 2014, [www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/mar14\\_5.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/mar14_5.pdf).

<sup>147</sup> Советник банка CDB Лю Кегу сказал в апреле 2012 года, задолго до резкого падения цен на нефть, которое произошло в конце 2014 года: «Все более важным показателем видится стоимость обслуживания долга, вовсе не обязательно абсолютное выражение в процентах ВВП... Нефть бурить просто. Вы пробиваете дыру в земле, вставляете трубу, и нефть пошла! Затем вы ее транспортируете. Поэтому способность Венесуэлы обслуживать свой долг очень высока». Эрих Ариспе из агентства «Фитч» приходит к совершенно иному, более справедливому выводу относительно Венесуэлы: «Пересмотр прогноза на негативный отражает ослабление политики Венесуэлы, обернувшееся повышенной уязвимостью к колебаниям цен на сырьевые товары и к ухудшению налогового-бюджетных параметров и показателей кредитоспособности, а также к росту политической неопределенности» (quoted in Sanderson and Forsythe, *China's Superbank*, 123). В других инвестициях CDB коммерческие соображения, впрочем, играли определяющую роль. Так, CDB предоставил кредит в 10 миллиардов долларов Аргентине в 2010 году по ставке LIBOR плюс 600 базисных пунктов (см. Kevin P. Gallagher, Amos Irwin, and Katherine Koleski, «The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America», *Inter-American Dialogue* [http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2012/02/NewBanks\\_FULLTEXT.pdf](http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2012/02/NewBanks_FULLTEXT.pdf)). В том же году Всемирный банк выделил Аргентине 30 миллионов долларов по ставке ЛИБОР плюс 85 базисных пунктов (см. ZhongXiang Zhang, «China's Quest for Energy Security: Why Are the Stakes So High?», *Review of Environment, Energy and Economics*, <http://re3.feem.it/getpage.aspx?id=5296>). См., например, John Rathbone, «China Lends More than \$75bn to Latin America», *Financial Times*, February 15, 2012.

<sup>148</sup> Charles Wolf Jr., Xiao Wang, and Eric Warner, «China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities»,

Серьезное испытание ожидало Китай в январе 2012 года, когда нефтяной спор между Суданом и Южным Суданом побудил правительство Южного Судана приостановить добычу нефти и выслать из страны главу крупной китайской государственной нефтяной компании за «отказ от сотрудничества». На кону стояли значительные объемы поставок и немалые инвестиции (на долю Китая приходилось 82 процента нефтяного экспорта Южного Судана), и потому Китай не мог избежать «чрезмерного втягивания в разгоравшийся конфликт между севером и югом»<sup>149</sup>. Посланник Пекина по делам Африки Лю Гуйцзинь прибыл на место улаживать кризис; он предупредил, что, если стороны не смогут достичь примирения, «пострадает весь регион, последствия будут весьма тяжелыми»<sup>150</sup>.

Подобные авантюрные сделки могут оказаться позитивными и вынудят Пекин вести более конструктивную, более практичную дипломатию в кризисных ситуациях. Очевидно, что Пекину становится все сложнее придерживаться принципа невмешательства в качестве основополагающего условия своей внешней политики.

## **Способ 5**

### ***Многие контракты, нередко заключаемые между автократами и призванные укрепить положение соответствующих режимов, часто оказываются эффективными.***

Сделки, особенно дурно пахнувшие, проще заключать между автократами, не обремененными теми условностями и обязанностями, какие ограничивают деятельность лидеров демократических стран. В этих случаях вполне возможно финансирование важных политических целей. В начале 2012 года, когда действующий президент Венесуэлы Уго Чавес готовился к президентским выборам, венесуэльская государственная нефтяная компания PDVSA приняла обеспеченный нефтью кредит в размере 1,5 миллиарда долларов от китайского государственного банка ПКБК на жилищное строительство (исполнителем по контракту выступала крупнейшая китайская государственная инвестиционная компания CITIC). Данные проекты рассматривались Каракасом как важный элемент предвыборной кампании Чавеса. Более того, компания PDVSA влезла в долги ради выполнения обещаний Чавеса по реализации социальных программ, заимствуя на мировых рынках по высоким ставкам. Долг вырос на 40 процентов только в 2011 году (до 34,9 миллиарда долларов)<sup>151</sup>.

Те же схемы обнаруживаются в других странах, где Китай и Россия поддерживают авторитарные режимы, враждебные Западу; это касается Беларуси, Узбекистана, Северной Кореи, Зимбабве, Судана, Анголы – и до недавнего времени относилось к Бирме. Подобные сделки и прочие формы поддержки явно диктуются материальными интересами, будь то потребность Китая в нефти или зависимость России от продажи обычных вооружений и ядерных реакторов в качестве важных источников государственного дохода. Некоторые аналитики считают, что поддержка Россией и Китаем недемократических стран определяется (в большей или меньшей степени) сугубо материальными факторами; это вряд ли делает Китай или Россию уникальными, поскольку Эфиопия, к примеру, в течение многих лет принад-

---

RAND Corporation, 2013.

<sup>149</sup> Walker, «China's Uncomfortable Diplomacy Keeps the Oil Flowing».

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Nathan Crooks and Jose Orozco, «PDVSA Receives \$1.5 Billion Housing Loan from Chinese Bank», Bloomberg Business, February 27, 2012; Sanderson and Forsythe, China's Superbank, 138; Hogan Lovells, «Latin America», <http://www.hoganlovells.com/latin-america>.

лежала к числу основных получателей американской финансовой помощи. Другие аналитики мыслят шире. «Защищая эти правительства от давления либерального Запада, – объяснял Роберт Каган десять лет назад, – автократии отстаивают собственные фундаментальные интересы»<sup>152</sup>.

Изучение мотиваций упускает кое-что важное. Независимо от того, какова природа этих сделок, факт в том, что некоторые ведущие практики геоэкономики, например (но не только), Россия и Китай, также являются наиболее значимыми бизнес-партнерами и источниками финансирования ряда наиболее одиозных мировых автократий – как правило, способствуя укреплению внутривластной силы этих режимов. Китай, обеспокоенный доступом к нефти в случае конфронтации с США, стремится наладить прочные отношения с правительствами Венесуэлы, Судана, Анголы, пребывающими в немилости у Запада, и развивает связи с бывшими военными диктаторами Бирмы в обмен на доступ к портовым сооружениям<sup>153</sup>. А поскольку Китайская Народная Республика постоянно добивается новых голосов в ООН в пользу своей позиции по Тайваню и Японии, Пекину вполне резонно обхаживать лидеров вроде президента Зимбабве Роберта Мугабе, очередного автократа, оппонирующего Западу<sup>154</sup>. Разумеется, мало кто из этих стран может считаться полноценным союзником. Но, не относясь к демократиям, Китай и Россия имеют значимые общие интересы по отношению друг к другу и к прочим автократиям, – интересы, которые, вновь цитируя Кагана, «находятся под угрозой в эпоху истинного утверждения либерализма. Никто не должен удивляться, если со временем сложится неформальная лига диктаторов, поддерживаемая и защищаемая Москвой и Пекином»<sup>155</sup>.

## **Способ 6**

### ***Прежде существовавшие конфликты безопасности и экономическая напряженность способствуют взаимоусугублению в большей степени, чем в предыдущие эпохи.***

Как отмечалось выше, государства все чаще предпочитают поигрывать геополитическими «мускулами» экономически – то есть прибегают к геоэкономическим подходам. Это не исключает демонстрации военной мощи, что показали недавнее вторжение России в Грузию (2008) и в Крым (2014) и китайская агрессия в Южно- и Восточно-Китайском морях, не говоря уже об американских кампаниях в Ираке и Афганистане. Но все чаще государства стремятся уладить внешнеполитические разногласия экономическими методами, будь то запрет экспорта ключевых сырьевых товаров или кибератаки на банковский сектор страны-соперника. Когда подобное случается, это означает, что экономическая напряженность и проблемы безопасности взаимно усугубляются. Случаи, когда экономические факторы определяют силовые противостояния – доступ к критически важным ресурсам является основным примером, – широко известны. Однако все чаще вызовы безопасности, сами по себе не обладающие значимым экономическим потенциалом, приводят к экономическим потрясениям.

---

<sup>152</sup> Robert Kagan, «League of Dictators», Washington Post, April 30, 2006.

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> Ibid.

Это особенно верно для Восточной Азии. Одно из возможных объяснений растущей напряженности в регионе заключается в восприятии Китаем собственного экономического могущества, а именно в убежденности в том, что Соединенные Штаты Америки, Япония и Корея сегодня слишком экономически зависимы от Китая, чтобы решительно противодействовать посягательствам последнего на существующие договоренности в сфере безопасности; такая версия часто озвучивается западными СМИ. Это, в свою очередь, стимулирует более агрессивное поведение. Некоторые аналитики поэтому считают ранние попытки Китая нарушить азиатский статус-кво в 2009 году – на фоне крупнейшего за семьдесят лет финансового кризиса – далеко не просто совпадением<sup>156</sup>.

Невозможно спрогнозировать, чем обернутся эти тренды. Многое будет зависеть от того, как Соединенные Штаты, будучи признанным мировым лидером, осознают данные вызовы и как отреагируют на них. Скорее всего, на осознание повлияет, вероятно, тот факт, что, хотя многие государства «перепрофилируют» экономические инструменты для достижения геополитических выгод, сами США движутся в обратном направлении. Верно, что Вашингтон проводит более активную внешнюю политику на международной экономической арене, но он поступает так по причинам, которые гораздо теснее связаны с экономическим благополучием Соединенных Штатов, чем с геополитическими результатами. В США налицо растущее (и, на наш взгляд, обоснованное) признание того обстоятельства, что ныне – больше, чем когда-либо ранее, – внешняя политика США должна подразумевать экономическое возрождение дома. В самом деле, некоторые аналитики полагают, что в ближайшие десятилетия экономические показатели Америки будут расти и это важнее для геополитики, нежели обладание ядерным оружием или постоянное место в Совете безопасности ООН<sup>157</sup>. Отчасти тут можно наблюдать последствия того, как финансовые кризисы и порожденная ими экономическая нестабильность проникают в суть внешнеполитических дебатов<sup>158</sup>. Отчасти же перед нами поучительная история о том, как две продолжительные и дорогостоящие войны последнего десятилетия воздействовали на США и почему соображения о стоимости американского военного присутствия за рубежом так беспокоят творцов американской политики.

Укрепление конкурентоспособности США потребует кардинальных реформ американской дипломатии. Пусть рост интереса Америки к внешней политике как драйверу внутреннего экономического возрождения вполне обоснован, он не является заменой признанию повсеместного распространения геоэкономических методов государственного управления. Вашингтон по-прежнему должен учитывать, что остальной мир движется в противоположном направлении – в сторону использования экономических и финансовых инструментов

<sup>156</sup> Большинство экспертов датируют изменение поведения Китая началом 2009 года, когда китайские корабли неоднократно перехватывали американские суда-наблюдатели в попытках помешать ВМС США вести разведывательную деятельность. См. «Naked Aggression», *Economist*, March 12, 2009.

<sup>157</sup> Бывший председатель Объединенного комитета начальников штабов адмирал Майкл Маллен неоднократно заявлял, что долг является самой серьезной угрозой для национальной безопасности США; см. Ed O’Keefe, «Mullen: Despite Deal, Debt Still Poses the Biggest Threat to U.S. National Security», *Washington Post*, August 2, 2011. Также см. Robert Zoellick «The Currency of Power», *Foreign Policy*, October 8, 2012; Regina C. Karp, *Security without Nuclear Weapons? Different Perspective on Non-Nuclear Security* (Oxford: Oxford University Press, 1992).

<sup>158</sup> После финансового кризиса 2008 года, например, будущее американско-китайских отношений стало рисоваться так: готово ли руководство США «удвоить американский национальный долг, чтобы удовлетворить интересы тех, кто требует экономического роста за счет экспортной модели». Кроме того, по мнению некоторых аналитиков (пусть прогнозы традиционной, ориентированной на экспортный рост экономики весьма печальны), нестабильность, порожденная недавним финансовым кризисом, постепенно лишает США возможности действовать в одностороннем порядке. См. Matthew J. Burrows and Jennifer Harris, «Revisiting the Future: Geopolitical Effects of the Financial Crisis», *Washington Quarterly* 32, no. 2 (April 2009): 27–38. Others have doubted those strategic effects; см. Robert D. Blackwill, «The Geopolitical Consequences of the World Economic Recession – A Caution», *RAND Corporation Occasional Paper OP-275-RC*, 2009. Также см. Robert Zoellick, «After the Crisis?», speech at Johns Hopkins University, Baltimore, Md., September 28, 2009, [www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/zoellicks-speech-after-crisis-september-2009/p20303](http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/zoellicks-speech-after-crisis-september-2009/p20303).

для достижения геополитических целей. Конечно, компромиссы возможны. Но, как и в большинстве случаев, понять суть дела, в которое ты вовлечен, означает существенно повысить шансы на успех. В главе 3 мы рассмотрим основные инструменты геоэкономики и базовые переменные, определяющие эффективность их применения.

## Глава третья

### Основные геоэкономические инструменты наших дней

*Если ограничиться одним коротким предложением... денежно-кредитная политика – это внешняя политика... я продолжаю считать, что сегодня это так в гораздо большей степени, чем раньше... Она не просто внутренняя политика, она также определяет политику внешнюю.*

*Гельмут Шмидт, бывший канцлер Германии*

Уже не в первый раз геоэкономика начинает оказывать влияние на мировую геополитику, но обстоятельства кардинально изменились. По сравнению с предыдущими эпохами расцвета геоэкономики – многие аналитики относят к ним первые послевоенные годы, период плана Маршалла и начальные этапы холодной войны – нынешний мир выглядит совершенно иначе<sup>159</sup>. Ряд современных геоэкономических инструментов (скажем, кибератак) во времена Маршалла попросту не существовало. Другие, например, энергетическая политика, применялись и тогда, но сегодняшний мировой ландшафт принципиально отличается от тогдашнего, а потому и эти инструменты приобрели новые качества. Третьи инструменты, та же помощь в развитии, функционируют во многом так же, как это было в более ранние эпохи. При этом они привлекают новых важных игроков и демонстрируют новые измерения.

Сегодня – по крайней мере, в теории – геополитическое применение имеют семь экономических инструментов: торговая политика, инвестиционная политика, экономические и финансовые санкции, кибератаки, экономическая помощь в развитии, финансовая и денежно-кредитная политика, энергетика и сырье. Мы рассмотрим ниже каждый из этих инструментов по отдельности, снова оценивая сугубо геополитические, а не чисто экономические характеристики.

Они могут сильно разниться между собой, но все-таки логично рассматривать их в совокупности. При этом каждый инструмент обладает собственным набором стран-«практикантов» и соответствующих институтов, специфическими рычагами государственного контроля и факторами успеха, а также особым набором внешних «признаков» – и последствий для национальных интересов США.

---

<sup>159</sup> Robert E. Rubin and Jacob Weisberg, In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington (New York: Random House, 2004), 25.

## Торговая политика

Торговля как геоэкономический инструмент традиционно реализовывалась и продолжает реализовываться через позитивные стимулы. Возьмем в качестве примера Особые промышленные зоны (ОПЗ) в Иордании и Египте. Созданные в рамках реализации кэмп-дэвидских мирных соглашений (этого знакового достижения американской геополитики), ОПЗ учреждались для того, чтобы соблазнить Иорданию – безуспешно, как выяснилось, – и привлечь ее к публичной поддержке кэмп-дэвидских соглашений и последующего мирного процесса<sup>160</sup>.

При этом торговля как геоэкономический инструмент легко способна принимать более принудительные формы. Присмотримся, скажем, к наиболее показательным торговым шагам России с момента вступления этой страны во Всемирную торговую организацию (ВТО) в 2012 году. Как писал журнал «Экономист», «продуктовые эмбарго сделались распространенной формой политического давления России»<sup>161</sup>. В недавнем прошлом грузинские вина, украинские конфеты, таджикские орехи, литовские и даже американские молочные продукты и деятельность ресторанов «Макдоналдс» – все становилось жертвой внезапных запретов.

В годы накануне грузинской войны 2008 года главный санитарный инспектор России закрывал российский рынок для всей грузинской сельхозпродукции, включая вина и минеральную воду<sup>162</sup>. Торговая блокада стала жестче, когда Москва прекратила воздушное, железнодорожное, морское и автомобильное сообщение с Тбилиси, а также прервала почтовую связь<sup>163</sup>. Российское винное эмбарго было снято лишь летом 2013 года, и этот шаг ознаменовал готовность к двусторонней встрече в Праге. Президент Грузии Георгий Маргвелашвили озвучил желание его страны наладить более тесные связи с Европой<sup>164</sup>. Но маловероятно, что Грузия сумеет полноценно переориентироваться на западные рынки, поскольку Москва сохраняет все возможности в одностороннем порядке фактически разрушить грузинскую экономику своим вмешательством.

Россия далее применила ту же тактику в Молдове и на Украине в попытке помешать обеим странам подписать соглашения об ассоциации с Европейским союзом<sup>165</sup>. В июле 2012 года Россия остановила импорт ведущего украинского производителя кондитерских изделий – якобы в связи с выявлением канцерогенов в образцах продукции – и усилила таможенные проверки украинских товаров на границе, что, как сообщалось, обернулось потерей для Украины приблизительно 500 миллионов долларов<sup>166</sup>. Весной и летом 2014 года правитель-

---

<sup>160</sup> Те, кто разобрался в происходящем, призывали оценить содержание самого Кэмп-Дэвидского соглашения. См. «Muslim Brotherhood Calls for Review of Camp David Accord», Bloomberg Business, May 6, 2011.

<sup>161</sup> T. J. Chisinau, «Why Has Russia Banned Moldovan Wine?», Economist, November 25, 2013.

<sup>162</sup> Svante E. Cornell and S. Frederick Starr, The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2009); «Russia Bans Wine Imports from Neighboring Georgia», National Public Radio, May 16, 2006.

<sup>163</sup> Vladimer Papava, «Economic Component of the Russian-Georgian Conflict», Geo-Economics 6, no. 1 (2012): 66.

<sup>164</sup> После саммита НАТО в Уэльсе осенью 2014 года грузинский президент продолжал выступать с заявлениями о приверженности Грузии евразийской интеграции: «Я сегодня здесь для того, чтобы встать заодно с вами и, проведя необходимые реформы, ускорить решение нашей задачи – интеграцию в ЕС и НАТО». Speech by President Margvelashvili to the Parliament of Georgia, November 14, 2014, [www.parliament.ge/en/media/axali-ambebi/the-speech-by-the-president-of-georgia-mr-giorgi-margvelashvili.page](http://www.parliament.ge/en/media/axali-ambebi/the-speech-by-the-president-of-georgia-mr-giorgi-margvelashvili.page).

<sup>165</sup> Paul Taylor, «Analysis: Russia's Phantom Pain to Hurt Ukraine in EU Pact», Reuters, November 11, 2013.

<sup>166</sup> Главный санитарный инспектор РФ заявил, что шоколад, произведенный компанией «Рошен», украинским аналогом «Херши», содержит канцерогенные вещества. Компания «Рошен» представила официальным лицам России сертификаты безопасности от европейских инстанций и от продовольственного агентства ООН, а также пригласила российских инспекторов посетить украинскую фабрику – но не получила никакого ответа от России. Judith Miller, «Chilly Neighbors», City Journal, September 24, 2013.

ство Российской Федерации закрыло границу для основного потока автопоездов с Украины, тем самым вынудив прекратить работу ряда украинских предприятий в России. Еще, как и ожидалось, она повысила цену на природный газ в стремлении «пригасить» прозападный энтузиазм Киева, мечтавшего присоединиться к ЕС<sup>167</sup>. Кроме того, российские официальные лица открыто заявляли, что подписание соглашения с ЕС будет помехой для дальнейшей интеграции Украины с Евразийским таможенным союзом и заставит Россию ужесточить торговые ограничения<sup>168</sup>.

В дополнение к применению агрессивных геоэкономических действий против Украины Россия также использовала этот конфликт для экономического давления на те страны ЕС, которые не одобряли ее политику в украинском вопросе. Спустя год после августовского (2014) эмбарго России на молочную продукцию ЕС европейские производители отчитались о 25-процентном снижении цен в результате сокращения спроса на их продукцию<sup>169</sup>. Расследование Нидерландами катастрофы рейса 17 авиакомпании «Малайзия эйрлайнс» над Украиной (комиссия пришла к выводу, что вина, как минимум, частично лежит на России) побудило Россию уничтожить огромное количество голландских цветов и сыров по распоряжению Кремля в августе 2015 года. Российские власти не скрывают политических мотивов своих экономических действий. «Принцип „Око за око“ очевиден, – объясняет Эндрю Крамер, московский корреспондент „Нью-Йорк таймс“. – Даже прокремлевские комментаторы перестали искать благовидные предлоги и стали открыто говорить, что сжигание цветов должно послужить предупреждением Нидерландам относительно торговых рисков в случае, если расследование продолжится в прежнем ключе, неблагоприятном для России»<sup>170</sup>.

Помимо нанесения ощутимого удара по экономике Украины, геоэкономические меры Москвы прежде всего напомнили Украине (и другим странам региона) о последствиях отдаления от России и сближения с Евросоюзом; кроме того, эти меры укрепили положение России как регионального экономического гегемона; и они обозначили недовольство приближением Североатлантического альянса к границам России<sup>171</sup>. Столкнувшись с таким обилием российских угроз, Украина отказалась от планов подписать соглашение с Европейским союзом на саммите «Восточного партнерства» в ноябре 2013 года в Вильнюсе<sup>172</sup>.

Этот отказ, как сообщило правительство Януковича, диктовался «интересами национальной безопасности Украины»<sup>173</sup>. Встреченное подавляющим большинством украинского населения как «разочарование... для ЕС и для украинского народа», это решение было вос-

<sup>167</sup> Andrew Kramer, «Russia Steps Up Economic Pressure on Kiev», New York Times, March 23, 2014; Michael Birnbaum, «Russia Pressures Moldova and Ukraine ahead of Signing of EU Association Agreement», Washington Post, June 26, 2014.

<sup>168</sup> Давление продолжилось, и Россия сообщила официальным лицам Молдовы, что будет «серьезной ошибкой» налаживать более тесные связи с Европой. Вице-премьер правительства России Дмитрий Rogozin позволил себе публично намекнуть на предстоящую зиму, рассуждая о сотрудничестве с бывшей советской республикой: «Мы надеемся, что вы не замрзните» (он имел в виду зависимость Молдовы от российского газа). См. David M. Herszenhorn, «Russia Putting a Strong Arm on Neighbors», New York Times, October 22, 2013. В случае Молдовы эмбарго 2006 года на импорт вина (введенное вследствие мнимого несоблюдения производителями стандартов безопасности пищевых продуктов) со временем «переросло» в запрет на ввоз мяса и в «трубопроводную войну» 2014 года. Christian Oliver, «Moldovan Winemakers Struggle as Russia Vies with EU for Influence», Financial Times, April 8, 2014; «Russia Bans Meat Imports from Moldova», Moscow Times, October 27, 2014.

<sup>169</sup> John Stevens, «How Russia Hurts UK Dairy Farmers: Sanctions Banning Import of EU Products Leads to Slump in Demand», Daily Mail, August 26, 2015.

<sup>170</sup> Andrew E. Kramer, «Russia Burns Dutch Flowers Amid Netherlands' Inquiry Into Malaysia Airlines Crash», New York Times, August 17, 2015.

<sup>171</sup> Pavel Feigenhauer, «Russia Preparing for Global Resource War», Eurasia Daily Monitor, November 14, 2013; Andrew Witthoef, «Russia Tries to Turn Ukraine East», National Interest, September 9, 2013.

<sup>172</sup> Michael Leigh, «Ukraine's Pivot to Europe?», Real Clear World, November 13, 2013.

<sup>173</sup> Chisinau, «Why Has Russia Banned Moldovan Wine?»

принято политиками как временная победа президента Путина<sup>174</sup>. Москва же вынесла из событий уверенность в том, что умелое экономическое маневрирование способно принести серьезные геополитические результаты. Даже там, где результаты оказываются далеки от желаемого (реинтеграции Украины в обновленную международную сферу влияния президента Путина), последствия подобных мер могут оказаться дестабилизирующими и дорогостоящими – для США, для Европы и для всего мира.

Есть основания полагать, что с другими странами региона Москве будет договориться намного легче, чем с Украиной; а Киев по-прежнему рассчитывает на укрепление отношений с ЕС<sup>175</sup>. Президент Кыргызстана, чья страна признается следующим в списке президента Путина кандидатом в члены Евразийского экономического партнерства, ясно сформулировал свое затруднительное положение в декабре 2013 года: «У Украины выбор есть, а у нас, к сожалению, его нет»<sup>176</sup>.

Российский повторный запрет 2013 года на импорт молдавских вин стал очередной попыткой через эмбарго на продукцию молдавских виноградарей выкрутить руки руководству Молдовы в преддверии декларируемого подписания соглашения с ЕС<sup>177</sup>. В преддверии Вильнюсского саммита 2013 года Кремль также сделал ряд грозных заявлений о намерении прекратить поставки газа в Молдову и подвергнуть молдаван, работающих в России, дополнительным проверкам на право пребывания<sup>178</sup>.

В конечном счете тактика Москвы не сработала; Республика Молдова подписала важное соглашение по укреплению связей с ЕС на саммите в Вильнюсе в 2013 году. При этом, несмотря на промежуточный успех Молдовы в Вильнюсе, кажется весьма сомнительным, что Украина, ее гигантский сосед, добьется того же самого. Без сотрудничества с Украиной молдаванам будет тяжело противостоять российскому давлению и попыткам воспрепятствовать евроинтеграции страны. Хотя прозападные политики заняли 55 из 101 места в молдавском парламенте на выборах в декабре 2014 года, они потеряли поддержку избирателей<sup>179</sup>. Страна по-прежнему не определилась в своем отношении к европейской интеграции, а пре-

<sup>174</sup> Согласно результатам опроса, проведенного Международным фондом поддержки электоральной системы, 87 процентов украинцев недовольны состоянием экономики, 79 процентов недовольны политической ситуацией в стране. Тридцать семь процентов респондентов высказались за вступление в ЕС, 33 процента предпочли бы присоединиться к Евразийскому таможенному союзу. Преобладал низкий уровень доверия к национальным лидерам: 69 процентов респондентов частично или полностью не доверяли Януковичу. См. U.S. Agency for International Development, «IFES Public Opinion in Ukraine 2013–Key Findings», December 2013; David M. Herszenhorn, «Facing Russian Threat, Ukraine Halts Plans for Deals with EU», New York Times, November 21, 2013; «Ukraine's Decision on Association with the EU», U.S. Department of State, Press Statement, November 21, 2013.

<sup>175</sup> В декабре 2014 года украинский президент Петр Порошенко сообщил, что его страна должна готовиться к вступлению в Европейский союз к 2020 году. По его словам, «подпись Польши на документе, который ратифицирует соглашение между Украиной и ЕС, знаменует собой исторический момент и означает, что Украина вступает в новую реальность на своем пути к ЕС». Ed Adamczyk, «Poroshenko: Ukraine in EU by 2020», United Press International, December 18, 2014.

<sup>176</sup> David Herszenhorn, «Armenia Wins Backing to Join Trade Bloc Championed by Putin», New York Times, December 10, 2014; Benoît Vitkine, «Vladimir Putin's Eurasian Economic Union Gets Ready to Take On the World», Guardian, October 28, 2014.

<sup>177</sup> В период действия предыдущего запрета (2006–2007 годы) на долю России приходилось 60 процентов винного экспорта Молдовы. Впоследствии молдавские виноделы нашли новые рынки сбыта. Накануне последнего эмбарго лишь 29 процентов экспорта шло в Россию, что свидетельствовало об итогах применения геоэкономических рычагов. Тем не менее последний запрет обошелся Молдове в 6,6 миллиона долларов за несколько недель, эта потеря почти эквивалентна месячному товарообороту Молдовы в торговле с соседней Россией. Razvan Hoinaru, «Analysis: Moldovan Wine. A Passage to Europe», Cartier European, October 4, 2013, <http://cartiereuropean.com/2013/10/04/moldovan-wine-a-passage-to-europe/>; Tessa Dunlop, «Why Russian Wine Ban Is Putting Pressure on Moldova», BBC News, November 21, 2013; Delphine d'Amora, «Russia Prepares Economic Retaliation over Moldova's EU Deal», Moscow Times, July 16, 2014; Chisinau, «Why Has Russia Banned Moldovan Wine?»

<sup>178</sup> d'Amora, «Russia Prepares Economic Retaliations over Moldova's EU Deal».

<sup>179</sup> Victor Chirila, «Moldova's Last Chance for Reform», European Council on Foreign Relations, December 9, 2014.

мьер-министр Молдовы Юрие Лянкэ дал понять, что «мы не хотим быть заложниками Украины»<sup>180</sup>.

Тот факт, что Россия столь дерзко и решительно использует принудительные торговые меры, причем почти сразу после собственного вступления в ВТО в 2012 году, говорит о некотором преувеличении Западом ценности и значимости своих институтов; как минимум, этот факт отражает недооценку расширяющегося применения и эффективности методов геоэкономического давления, даже на фоне западных альтернатив и институциональных ограничений. «Жесткая сила одолела мягкую на саммите в Вильнюсе», – пошутил один комментатор, имея в виду способ, каким Москва своей агрессивной тактикой обозначила пределы панъевропейского влияния ЕС<sup>181</sup>. Программа «Восточное партнерство» может считаться олицетворением усугубляющейся аллергии Брюсселя на традиционные методы безопасности и геополитики и знаменует движение в сторону экономической интеграции как инструмента укрепления стабильности и мира<sup>182</sup>. В политическом хаосе после саммита в Вильнюсе широко распространялось убеждение, что «Восточное партнерство», ключевая программа ЕС, фактически затерялась в «соперничестве геополитики и экономической модернизации»<sup>183</sup>. Налицо явное непонимание сути происходящего, которое представляло собой схватку двух проявлений геоэкономики – экономической притягательности ЕС и экономического диктата Москвы. При этом абсолютно унылая, если позволительно так выразиться, геоэкономика ЕС может трактоваться – и на самом деле воспринимается – как лишенная какого бы то ни было геополитического измерения; отсюда следует очевидный вывод: нынешняя геоэкономическая политика Евросоюза бессодержательна – во всяком случае, применительно к восточным соседям ЕС.

Возвращаясь к вопросу, поставленному в главе 1 – как возрождение геоэкономики изменило способы, которыми государства применяют военную силу? – можно сказать, что реакция России и ЕС на «Восточное партнерство» предлагает здесь любопытный фактический материал.

---

<sup>180</sup> T. J. Chisinau, «A Geopolitical Hostage: The Path to European Integration Goes through Ukraine», *Economist*, November 23, 2013.

<sup>181</sup> Thorvaldur Gylfason, «Meeting Russia's Challenge to EU's Eastern Partner-ship», *Vox*, January 25, 2014. Такая точка зрения популярна в Европе. «Брюссель спит», – посетовал бывший министр иностранных дел Швеции Карл Бильд, под-разумевая реакцию ЕС на события на Украине.

<sup>182</sup> Kristi Raik, «Eastern Partnership as Differentiated Integration: The Challenges of EaP Association Agreements», *Eastern Partnership Review* 15 (December 2013).

<sup>183</sup> *Ibid.*

## Инвестиционная политика

Тридцать лет назад 90 % всех трансграничных потоков обеспечивала торговля; в 2014 году 90 % потоков составили финансы<sup>184</sup>. Причем большая часть этих финансов имеет форму инвестиций – краткосрочных, гибких «портфельных», или долгосрочных, «прямых» инвестиций. С геоэкономической точки зрения инвестиции сегодня значат куда больше, чем в предыдущие эпохи, поскольку в наше время намного больше финансов курсирует между государствами – как в относительном, так и в абсолютном выражении.

Если отвлечься от вопроса о масштабах, модели инвестирования (так сказать, образцы капитализации капитала) тоже сильно отличаются. Двадцать лет назад Соединенные Штаты пользовались своим доминирующим положением в мире (некоторые даже рассуждали об «однозначном доминировании»): отсюда капитал происходил, сюда он перетекал и тут аккумулировался<sup>185</sup>. Но указанное доминирование ослабло по всем трем пунктам. Согласно глобальному индексу финансовых центров, продолжается финансовое возвышение Ближнего Востока, с Катаром во главе; Токио, Сеул и Шэньчжэнь демонстрируют куда более позитивную динамику, нежели соседние азиатские финансовые хабы<sup>186</sup>. Валовой приток капитала на развивающиеся рынки увеличился вчетверо с начала 2000-х годов, по данным МВФ, и портфельные инвестиции составляют все большую и все более важную часть этого потока<sup>187</sup>. Финансирование по линии «Юг – Юг» тоже стремительно растет, его объем составляет приблизительно 1,9 триллиона долларов иностранных инвестиций в странах с развивающейся экономикой<sup>188</sup>.

Вдобавок, если сравнивать с прошлым, государства сегодня напрямую владеют или контролируют значительную долю этих трансграничных инвестиций. Очевидно, что для стран-экспортеров сырья, будь то Россия, Бразилия или многие страны Персидского залива, данные активы издавна являлись источниками доходов и власти, слишком привлекательными, чтобы передавать их в частные руки. Но лишь благодаря резкому росту цен на сырьевые товары в последние годы эти потоки ресурсов обеспечили ту маржу (и то пополнение государственной казны), которая наблюдается сегодня.

Концентрация исходящих прямых иностранных инвестиций в руках государства ныне выходит далеко за пределы энергетического сектора. Государственные компании и государственные инвестиции во всех сферах деятельности прорываются за рубеж, и в некоторых случаях такой результат обеспечивается государственным финансированием<sup>189</sup>. Причем государствам принадлежат не только поставщики, но и множество потребителей этих потоков. Ярким примером может служить нарастающая потребность Китая в поставках энергоносителей. Подавляющее большинство сделок в области энергетики заключается Китаем с

---

<sup>184</sup> Benn Steil and Robert Litan, *Financial Statecraft: The Role of Financial Markets in American Foreign Policy* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 2006).

<sup>185</sup> Author interview with Douglas Rediker. См. также Heidi Crebo Rediker and Douglas Rediker, «Capital Warfare», *Wall Street Journal*, March 28, 2007.

<sup>186</sup> «The Global Financial Centres Index 15», *Long Finance*, March 2014, [www.longfinance.net/images/GFCI15\\_15March2014.pdf](http://www.longfinance.net/images/GFCI15_15March2014.pdf).

<sup>187</sup> International Monetary Fund, «Global Financial Stability Report: Moving from Liquidity to Growth-Driven Markets», *World Economic and Financial Surveys*, April 2014, 71.

<sup>188</sup> Susan Lund, Toos Daruvala, Richard Dobbs, Philipp Härle, Ju-Hon Kwek, and Ricardo Falcón, «Financial Globalization: Retreat or Reset?», *McKinsey Global Institute*, March 2013; James Manyika et al., «Global Flows in a Digital Age: How Trade, Finance, People, and Data Connect the World Economy», *McKinsey Global Institute*, April 2014.

<sup>189</sup> Китайская кампания «выхода вовне», к которой подталкивали потребность в ресурсах и членство Китая в ВТО, отражает стремление вывести госпредприятия КНР на мировые рынки. Кампания стартовала в 2002 году при Цзянь Цзэмине, в рамках реализации Пекином планов десятой пятилетки.

правительствами других стран. В итоге налицо увеличение числа сделок, которые подразумевают участие государственных контрагентов с обеих сторон, будь то соглашение между «Газпромом» и Китайской национальной нефтегазовой корпорацией на 400 миллиардов долларов или контракт между «Бритиш петролеум» и Китайской национальной корпорацией морской нефтедобычи на поставки сжиженного природного газа<sup>190</sup>. Сложно допустить, что геополитика никак не фигурирует в данных соглашениях.

Наконец, помимо новых объемов, новых игроков и новых моделей инвестирования, сегодня используются сравнительно новые инвестиционные инструменты – новые по сути, по способу применения или по обоим параметрам. По состоянию на середину 2015 года объемы мировых финансовых резервов превысили 11 триллионов долларов, тогда как в предыдущем десятилетии они составляли всего 2 триллиона<sup>191</sup>. Только развивающиеся страны увеличили свои резервы с показателя чуть более 700 миллиардов долларов в 2000 году до 7,5 триллиона долларов в 2015 году. Подобные показатели (многократно превосходящие потребности в покрытии импорта) означают, что государства, располагающие такими резервами, имеют широкие возможности по вложению средств в разнообразные активы<sup>192</sup>. Если Китай имеет 4 триллиона долларов в резерве и нуждается примерно в 125 миллиардах долларов ежемесячно на покрытие импорта, например, отсюда вытекает, что эти запасы дают Пекину «подушку безопасности» минимум на два года. (Тем, кто полагает, что эти резервы не столько покрывают импорт, сколько служат страховкой на случай кризиса на рынке капитала – вроде памятного азиатского финансового кризиса 1997 года, – напомним, что в ходе того кризиса объем китайских валютных свопов достиг 30 миллиардов долларов, а эта цифра намного меньше нынешних запасов Китая<sup>193</sup>.) Подобная широта инвестиционных возможностей обеспечивает простор для дипломатии и позволяет, применительно хотя бы к некоторым типам активов, предъявлять соперникам геополитические козыри.

Двадцать лет назад государственные предприятия (ГП) были фактически такими «отстойниками» для трудоустройства работников внутреннего рынка. Десять лет назад многие открыто выражали сомнение в том, что эти компании, обремененные плохими долгами и неопытным руководством, смогут преуспеть за пределами внутренних рынков. Сегодня к числу ГП принадлежат некоторые из крупнейших мировых компаний, их деятельность обеспечена рядом крупнейших резервов капитала, и они причастны к половине из десяти крупнейших мировых сделок по IPO за последние шесть лет. Мало напоминая госпредприятия вчерашнего дня, сегодня компании с поддержкой государства все чаще осуществляют прямые иностранные инвестиции в мировом масштабе (на их долю приходится свыше трети всех подобных инвестиций на развивающихся рынках), а также занимают лидирующие позиции в большинстве листингов на ведущих фондовых рынках<sup>194</sup>. Это не означает, что сегодняшние ГП лишены недостатков – в массе своей они значительно усту-

<sup>190</sup> Lucy Hornby, Jamil Anderlini, and Guy Chazan, «China and Russia Sign \$400bn Gas Deal», *Financial Times*, May 21, 2014; «BP to Sign \$20 Billion LNG Supply Deal with China's CNOOC», *Reuters*, June 17, 2014.

<sup>191</sup> International Monetary Fund, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER) data*, Q2 2015, <http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>.

<sup>192</sup> Согласно данным МВФ, общая сумма золотовалютных резервов развивающихся экономик составляет 7,5 триллиона долларов. См. Q1 2015 COFER.

<sup>193</sup> Yung Chul Park, «Reform of the Global Regulatory System: Perspectives of East Asia's Emerging Economies», presentation for the World Bank conference in Seoul, June 2009, as cited in Joshua Aizenman, «Hoarding International Reserves Versus a Pigovian Tax-Cum-Subsidy Scheme: Reflections on the Deleveraging Crisis of 2008–9, and a Cost Benefit Analysis», *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, No. 15484, November 2009, 5.

<sup>194</sup> Как отмечалось в главе 2, на долю государственных предприятий приходится 80 процентов китайского фондового рынка, 62 процента рынка России и 38 процентов рынка Бразилии. United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2013*, July 2013, [http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2013ch1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2013ch1_en.pdf).

пают в эффективности своим частным аналогам<sup>195</sup>. Но экономическая эффективность в данном случае не важна. Куда важнее то, что ГП гораздо гибче политически в сравнении с большинством частных фирм<sup>196</sup>.

Точно так же стали стремительно развиваться мировые суверенные фонды благосостояния (СФБ, или ФНБ). К моменту возникновения самого термина «суверенный фонд благосостояния» в 2005 году эти фонды уже начали бросать вызов господству западных частных потоков капитала. Оценка середины 2013 года свидетельствует, что СФБ владели активами на сумму от 3 до 5,9 триллиона долларов (цифра варьируется в зависимости от того, учитываются ли внутренние вложения наряду с иностранными инвестициями, и от того, включаются ли в калькуляции средства фондов управления резервами)<sup>197</sup>. Для сравнения, общая стоимость всех активов под управлением хедж-фондов по всему миру составляла рекордные 2,4 триллиона долларов по состоянию на середину 2013 года<sup>198</sup>. Согласно данным за июнь 2013 года, на земном шаре имелось примерно семьдесят три СФБ, и тридцать семь из них управляли средствами в объеме более 1 миллиарда долларов<sup>199</sup>. Как отдельная категория, СФБ демонстрируют высокую концентрацию – ведущие десять фондов контролируют приблизительно 85 процентов от общего объема активов СФБ, или 3,5 триллиона долларов в денежном выражении. Выше отмечалось, что Норвегия – единственная демократия в этой десятке<sup>200</sup>.

Дополнением к этим источникам прямого финансирования государств являются крупные государственные банки. Четыре крупнейших банка Китая имеют совокупный баланс свыше 9 триллионов долларов, а также «стабильно исполняют обязанности по сопоставлению коммерческих решений с более широкими экономическими и социальными задачами правительства», если цитировать недавний отчет агентства «Стэндрд & Пуэр»; «правительство оказывает значительное влияние на принятие банками решений благодаря своему статусу основного акционера»<sup>201</sup>.

Если оценивать стратегические перспективы этих инструментов обеспечения государственного благосостояния, следует, вероятно, ориентироваться на СФБ, поскольку данные фонды часто характеризуются как наиболее профессионально управляемые и вызывающие

<sup>195</sup> Еще одна часто упоминаемая проблема заключается в том, что китайские государственные предприятия не в состоянии выполнить распоряжение правительства и сосредоточиться на «стратегических отраслях» авиастроения, энергетики и телекоммуникаций. «Fixing China Inc.», *Economist*, August 30, 2014.

<sup>196</sup> Даже по чисто экономическим причинам они получают существенную помощь от государства; например, правительство выделило субсидии производителям автозапчастей в общем размере 28 миллиардов долларов с 2001 по 2011 год, дополнительные 10,9 миллиарда обещаны до 2020 года. «Perverse Advantage», *Economist*, April 27, 2013.

<sup>197</sup> Оценки совокупного капитала фондов национального благосостояния (ФНБ, или СФБ) разнятся, в том числе вследствие того, что разные методики включают или исключают из рассмотрения резервные активы. По мнению старшего научного сотрудника Питерсоновского института Теда Трумэна, совокупный капитал ФНБ на середину 2013 года составлял 4,2 триллиона долларов, из которых 3,6 триллиона приходилось на иностранные активы («увеличение почти на 40 процентов с середины 2010 года»). Отчет компании KPMG за 2014 год называет цифру 5,9 триллиона долларов. См. «Sovereign Wealth Funds, 2014», KPMG, <http://www.kpmg.com/ES/es/Actualidad/Novedades/Articulos/Publicaciones/Documents/sovereign-wealth-funds-v2.pdf>. О резервах см. International Monetary Fund, «Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)», data as of Q2 2015; Allie Bagnall and Edwin Truman, «Progress on Sovereign Wealth Fund Transparency and Accountability: An Updated SWF Scoreboard», Peterson Institute for International Economics Policy Brief PB13-19, August 2013.

<sup>198</sup> Gregory Zuckerman, Juliet Chung, and Michael Corkery, «Hedge Funds Cut Back on Fees», *Wall Street Journal*, September 9, 2013. And see Hedge Fund Research Global Industry Report, 2013, <https://www.hedgefundresearch.com/?fuse=products-irglo>.

<sup>199</sup> United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report 2013.

<sup>200</sup> SWF Institute, «Sovereign Wealth Funds Rankings», updated January 2013, [www.swfinstitute.org/fund-rankings](http://www.swfinstitute.org/fund-rankings). Порой к демократиям причисляют и Сингапур; в отчете Freedom House 2012 года эта страна характеризуется как «частично демократическая».

<sup>201</sup> Четыре мегабанка – это ICBC, Китайский строительный банк, Сельскохозяйственный банк КНР и Банк Китая. См. Standard & Poor's, «China's Top 50 Banks», September 2013, 51, [http://www.standardandpoors.com/spf/swf/ereports/china/China\\_DimSum/document/AveDoc.pdf](http://www.standardandpoors.com/spf/swf/ereports/china/China_DimSum/document/AveDoc.pdf).

наименьшие опасения «склады» государственного богатства с геополитической точки зрения<sup>202</sup>. Это не означает, что проблем вообще не существует. Многое из того, что было написано о деятельности СФБ за последнее десятилетие, заставляет тревожиться участников рынка и сами правительства<sup>203</sup>. Причем эти опасения ни в коей мере не являются напрасными, что доказала Россия, включив шестую часть своего СФБ (при том, что эти фонды гипотетически сугубо аполитичны) в ноябрьский пакет 2013 года, который Москва предложила Киеву, чтобы удержать Украину рядом с Россией.

Если оставить в стороне историю взаимоотношений России и Украины, мы найдем ряд исследований, где утверждается, что геополитические мотивации влияют на модели инвестирования из СФБ. Эти исследования показали, что политические отношения между странами «происхождения» СФБ и странами-получателями целевых инвестиций являются значимым фактором инвестирования, а геополитические мотивы порой отлично объясняют вариации в моделях инвестирования СФБ<sup>204</sup>. Сама суверенная природа СФБ, по мнению ряда аналитиков, наделяет их уникальными геополитическими рычагами, многие из которых даже не приходится применять для достижения желаемого эффекта. СФБ являются частью того, что профессор права из Джорджтаунского университета Анна Гелперн описывает как «новое поколение государственной коммерции, где различные экономические, политические и правовые системы находятся в постоянном и тесном контакте»<sup>205</sup>. Правовые и нормативные системы большинства западных стран мало приспособлены к этому новому поколению инвесторов и инвестиций, и Гелперн объясняет, что задача адаптации долгосрочных целей «открытости» к деятельности СФБ может оказаться непростой:

*СФБ – одновременно государственные и частные фонды; как таковые, они не вписываются в строгие правовые и нормативные системы. Даже когда они действуют на коммерческой основе, то остаются суверенными – прибыль руководит их поведением лишь до определенной степени. Государства могут реагировать на нормативные стимулы не так, как реагируют частные компании; при этом они часто подчиняются*

<sup>202</sup> Первый СФБ был создан Кувейтом в 1953 году; число суверенных фондов резко выросло в первом десятилетии двадцать первого века. См. Anna Gelpern, «Sovereignty, Accountability, and the Wealth Fund Governance Conundrum», *Asian Journal of International Law* 1, no. 1 (2011): 289–320. Edwin Truman defines SWFs as «separate pools of government-owned or controlled assets that include some international assets»; см. Edwin Truman, «Do Sovereign Wealth Funds Pose a Risk to the United States?», remarks at the American Enterprise Institute, February 2008, and Edwin Truman, «Sovereign Wealth Funds: Is Asia Different?», Peterson Institute for International Economics, Working Paper 11–12, June 2011.

<sup>203</sup> См., например, Michael Hagan and Heidi Johanns, «Sovereign Wealth Funds: Risks, Rewards, Regulations and the Emerging Cross-Border Paradigm», *M&A Journal* 8, no. 8 (2008), available at [www.mofo.com/docs/pdf/MAJ808\\_SovereignWealth.pdf](http://www.mofo.com/docs/pdf/MAJ808_SovereignWealth.pdf). Авторы пишут: «Обычно называемые сегодня суверенными фондами, или СФБ... эти инвестиционные органы сравнительно недавно вышли с периферии международной финансовой системы и неожиданно оказались в фокусе внимания, что породило целый ряд законодательных проблем и чреватых возможными осложнениями противоречий». Анна Гелперн также дает подробный обзор потенциальных рисков, связанных с деятельностью СФБ; см. «Sovereignty, Accountability, and the Governance Conundrum».

<sup>204</sup> Имеется ряд доказательств того, что политические мотивы играют определенную роль в инвестициях СФБ. Бернштейн обнаружил, что, когда принимается в расчет политика, коэффициент кратности прибыли растет, зато оценка падает спустя год после вложения средств (возможно, из-за политических «искажений»). См. Shai Bernstein, Josh Lerner, and Antoinette Schoar, «The Investment Strategies of Sovereign Wealth Funds», *Journal of Economic Perspectives* 27, no. 2 (Spring 2013): 219–238. См. также So a Johan, April Knill, and Nathan Mauck, «Determinants of Sovereign Wealth Fund Investment in Private Equity versus Public Equity», November 15, 2012, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2181130](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2181130). Нилл резюмирует данные в отчете о деятельности фондов национального благосостояния за 2012 год следующим образом: «Результаты... нашего исследования позволяют предположить, что СФБ принимают решения об инвестировании в частный акционерный капитал иначе, нежели прочие институциональные инвесторы. Хотя эти результаты не дают ответа на вопрос о том, руководствуются ли СФБ геополитическими мотивами, но такая возможность не исключается. Возможно, стоило бы указать, что в этих инвестициях определенную роль играет геоэкономика. Суверенным фондам, располагающим этими средствами, приходится принимать решения на благо граждан своих стран».

<sup>205</sup> Gelpern, «Sovereignty, Accountability, and the Governance Conundrum».

*тем же законам. СФБ имеют собственные информационные каналы с регуляторами, что позволяет вести инсайдерскую торговлю и даже подкупать регуляторов. Их решения могут приниматься изолированно от политических и рыночных условий – или учитывать то и другое. И не будем забывать, что государства непохожи друг на друга: Бразилия, Китай, Норвегия, Катар и США сочетают государственное и частное разными способами. Когда такие гибриды выходят на мировую арену, они оказывают немалое воздействие на законодательство и структуру глобальных финансов*<sup>206</sup>.

С точки зрения того, какое влияние обеспечивают подобные инвестиции, нужно признать, что иногда налицо явные геополитические моменты. Норвегия запретила своему СФБ с капиталом 810 миллиардов долларов (крупнейшему в мире) вкладывать средства в израильские компании, имеющие отношение к спорным территориям западного берега реки Иордан<sup>207</sup>. До своего свержения ливийский лидер Муаммар Каддафи предлагал использовать средства из СФБ Ливии, чтобы ослабить влияние греческого долгового кризиса и помочь африканским странам освободиться от «давления» Запада<sup>208</sup>. Ведущий китайский фонд открыто инвестирует в усилия по дезавуированию Тайваня; широкую известность получил случай, когда Коста-Рика разорвала дипломатические отношения с Тайванем в обмен на 300 миллионов долларов облигациями<sup>209</sup>. Китайские инвестиции в Африке также увязываются Пекином с признанием «единого Китая»<sup>210</sup>. Эта тактика доказала свою эффективность. За пять лет с первых китайских инвестиций в Африку число африканских государств, признающих Тайвань, сократилось с тринадцати (почти половина всех государств мира, признающих Тайбэй) до всего четырех<sup>211</sup>.

Какими бы условиями эти сделки ни обставлялись изначально, данные суверенные инвестиции вполне способны «пропихнуть» требуемое влияние. Возьмем в качестве примера голосование членов Африканского союза о поддержке авиаударов коалиции по войскам Каддафи; результаты голосования хорошо увязываются с картой ливийских инвестиций на континенте<sup>212</sup>. Как следует из ливийской истории, имеется риск того, что геополитически

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Steve Johnson, «Norway's Sovereign Wealth Fund Joins Exodus from Israel», Financial Times, February 2, 2014.

<sup>208</sup> Kerin Hope, «Greece Seeks Investments from Libya», Financial Times, June 8, 2010; «Factbox – Libyan Aid and Investment Projects in Africa», Reuters, November 24, 2010; Jeffrey Gettleman, «Libyan Oil Buys Allies for Qaddafi», New York Times, March 15, 2011.

<sup>209</sup> Гамбия внезапно разорвала отношения с Тайванем в конце 2013 года; по состоянию на ноябрь 2014 года официальные дипломатические связи между Банджулом и Пекином отсутствовали, но «следы» китайских инвестиций отыскать легко: планы по строительству «Трансафриканского» шоссе и гидроэлектростанции на реке Гамбия требуют сотрудничества с китайскими финансистами. См. Jessica Drun, «China-Taiwan Diplomatic Truce Holds despite Gambia», Diplomat, March 29, 2014; Jamie Anderlini, «Beijing Uses Reserves Fund to Persuade Costa Rica over Taipei», Financial Times, September 12, 2008; Graham Bowley, «Cash Helped China Win Costa Rica's Recognition», New York Times, September 12, 2008.

<sup>210</sup> Китайская государственная компания построила новое здание Африканского союза в Аддис-Абебе; «подарок» стоил Пекину 129 500 тысяч долларов, но заметно повысил престиж Китайской Народной Республики на всем континенте. David E. Brown, «Hidden Dragon, Crouching Lion: How China's Advance in Africa Is Underestimated and Africa's Potential Underappreciated», Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, September 17, 2012.

<sup>211</sup> Lucy Hornby and Luc Cohen, «No Ties? No Problem as China Courts Taiwan's Remaining Allies», Reuters, August 6, 2013; Shannon Tiezzi, «Why Taiwan's Allies Are Flocking to Beijing», Diplomat, November 19, 2013; Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan), «Diplomatic Allies» [in Chinese], [www.mofa.gov.tw/EnOfficial/Regions/AlliesIndex/?opno=f8505044-f8dd-4fc9-b5b5-0da9d549c979](http://www.mofa.gov.tw/EnOfficial/Regions/AlliesIndex/?opno=f8505044-f8dd-4fc9-b5b5-0da9d549c979); Audra Ang, «China Defends Dealings with Africa», Washington Post, October 31, 2006.

<sup>212</sup> Данная корреляция побуждает предположить, что ливийский СФБ «мог являться одной из причин того, почему Африканский Союз, потенциально способный выступить против Ливии, отказался одобрить воздушные удары коалиции, хотя Лига арабских государств и Совет сотрудничества стран Залива высказались в их пользу». Jon Rosen, «Whither the King of Kings?», ISN Insights, April 2011, available at [www.africanewsanalysis.com/2011/04/26/wither-the-king-of-kings-how-](http://www.africanewsanalysis.com/2011/04/26/wither-the-king-of-kings-how-)

мотивированные инвестиции в определенных обстоятельствах могут породить новый, не менее актуальный комплекс проблем внешней политики. Филипп де Понте, глава «Африканской практики» при Евразийской группе<sup>213</sup>, говорит, что «многие ливийцы обвиняют Каддафи в растрате ливийских денег на Африку... и вследствие этих обвинений налицо сильные антиафриканские настроения в районах, контролируемых повстанцами»<sup>214</sup>.

Имеется склонность, особенно среди наблюдателей за рынками, трактовать тот факт, что СФБ используют конкретные экономические показатели возврата средств как доказательство чисто коммерческой природы деятельности фондов. (Бывший экономист МВФ пишет, что инвестиции СФБ стран Персидского залива «опираются на сугубо экономические критерии и не мотивированы политически. Например, АДИА, один из крупнейших суверенных фондов мира, установил стандартную ежегодную ставку доходности в размере 8 % для своего портфеля и добивался соответствия этому показателю на протяжении нескольких лет»<sup>215</sup>.) Но ведь ничто не исключает возможности делать привлекательные геоэкономические инвестиции, которые тоже обеспечивают 8 % доходности или даже больше. Компания «GeoEconomics», следящая за рынком СФБ, недавно показала, что СФБ Катара единственный не соответствует «принципам Сантьяго»<sup>216</sup>, призванным гарантировать прозрачность деятельности фондов и защитить их от политических инвестиций. «Внешнеполитические интересы Катара оказывают немалое влияние на катарский фонд национального благосостояния», – отмечается в докладе «GeoEconomics»<sup>217</sup>. Очевидно, что любые геополитические авантюры катарского СФБ также преследуют коммерческие цели, поскольку годовая доходность фонда, как сообщается, близка к 17 %<sup>218</sup>.

Даже когда государства вкладывают средства исключительно по экономическим соображениям, неизбежно возникает вопрос, не изменяют ли эти инвестиции, так или иначе, стратегическую расстановку сил. Эшли Томас Ленихан, научный сотрудник Лондонской школы экономики, пишет, что СФБ «может использоваться как инструмент укрепления относительной экономической силы государства, пускай отдельные инвестиции производятся на основе экономической, рыночной логики»<sup>219</sup>. Государства, будучи суверенными акторами, обладают преимуществом заблаговременного узнавания о геополитических событиях, а потому имеют уникальную возможность перемещать свои средства соответствующим образом; отсюда опасения по поводу инсайдерской торговли, страхи, что тот или иной суверен может изменить политическую обстановку внутри страны или за рубежом, дабы обеспечить своим инвестициям выгодные условия. Отсюда же представление, что по сравнению с частными инвесторами СФБ намного меньше ограничены ответственностью акционеров, и такая свобода может принести суверенным фондам значительные рыночные преимущества<sup>220</sup>.

qaddafis-battle-for-libya-will-impact-africa-by-jon-rosen-for-isn-insights.

<sup>213</sup> Имеется в виду американское агентство по изучению политических рисков «Евразийская группа» (Eurasia Group), основанное в 1998 году, ныне крупнейшая международная аналитическая организация в своей сфере деятельности.

<sup>214</sup> Ibid.

<sup>215</sup> Mohsin Kahn, «The Gulf and Geoeconomics», MENA Source, Atlantic Council, March 7, 2014, available at <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-gulf-and-geoeconomics>.

<sup>216</sup> 24 добровольных принципа, разработанных и представленных Международной рабочей группой по суверенным фондам накопления богатства в 2008 году; это фактически «правила игры» для крупнейших государственных инвесторов.

<sup>217</sup> Asa Fitch, «Qatar SWF Drops Flashy Deals as Foreign Policy Shifts, Report Says», Wall Street Journal, June 16, 2014.

<sup>218</sup> В целом, как следует из отчета GeoEconomics, «арабские СФБ не продемонстрировали ни операционной независимости управления, ни экономической и финансовой ориентации, а потому, следовательно, не способствовали укреплению доверия... к Принципам». Ibid.

<sup>219</sup> Ashley Lenihan, «Sovereign Wealth Funds and the Acquisition of Power», Journal of New Political Economy, April 2013.

<sup>220</sup> Группа авторов так обобщает эти структурные различия: «Проще говоря, СФБ являются рисковыми инвесторами, что влияет (или должно влиять) на характер рисков, которые они готовы нести, на временной горизонт инвестирования, на

Наконец в ситуациях, где влияние внутреннего рынка страны достаточно сильное, принятие или неприятие «входящих» инвестиций может служить эффективным геоэкономическим инструментом регулирования исходящих инвестиционных потоков<sup>221</sup>. Некоторые страны целиком закрывают весь свой гражданский сектор, другие же «просеивают» все привлеченные иностранные инвестиции, одобряя или отвергая каждую конкретную способами, которые заставляют усматривать геополитику в мотивировке решений. Инвестиционная фильтрация в США, проводимая Комиссией по иностранным инвестициям в Соединенные Штаты Америки (CFIUS), получила свою долю критики в последние годы, но при всех ее недостатках комиссия гораздо менее свободна в своих действиях, чем аналогичные органы других стран: она выполнила всего 193 проверки иностранных инвестиций с 2009 по 2013 год (или изучила примерно 40 процентов «охватываемых инвестиций», подлежавших потенциальной проверке на протяжении этих лет)<sup>222</sup>.

Опять-таки, даже учитывая, что значительная часть сегодняшних государственных инвестиций не является геополитически мотивированной, эти инвестиции, тем не менее, могут иметь реальные геополитические последствия. Данные последствия могут быть малозаметными, ощутимыми лишь в совокупности, порой даже непреднамеренными. В главе 4 показывается, что китайские инвестиции уже начали опровергать давние допущения о деятельности тех или иных рынков. Эти финансовые потоки изменили внешнюю политику ряда государств, расширили возможности для одних и сузили для других. А в отдельных случаях они предоставили новые доводы сторонникам наращивания военной мощи Китая.

---

контрольные показатели (если имеются) оценки эффективности вложений, на спрос на инновации в области управления инвестициями, на типы инвестиций, предлагаемые СФБ инвестиционными компаниями». Gordon L. Clark, Adam D. Dixon, and Ashby H. B. Monk, *Sovereign Wealth Funds: Legitimacy, Governance, and Global Power* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2013), 9.

<sup>221</sup> Китай и Россия являются двумя такими примерами. Мультибрендовый розничный запрет Индии – еще одно важное ограничение прямых иностранных инвестиций, которое выходит далеко за рамки национальных механизмов безопасности, применяемых во многих странах, включая Соединенные Штаты.

<sup>222</sup> Committee on Foreign Investment in the United States, *Annual Report to Congress*, December 2013, 3; см. также Jonathan Masters, «Foreign Investment and U.S. National Security», Council on Foreign Relations background, September 27, 2013.

## Экономические и финансовые санкции

Применение санкций в качестве рычагов торгового и экономического давления «началось едва ли не одновременно с возникновением дипломатии»<sup>223</sup>. Санкции, подобно торговле и инвестициям, традиционно зависели в своей эффективности от масштабов. Большинство стран так или иначе прибегало и прибегает к санкциям в той или иной форме, однако эффективность этого инструмента опирается на две базовые переменные: размеры внутреннего рынка (сравните утрату Америки в качестве потенциального рынка экспорта с утратой, скажем, Лихтенштейна) и долю мирового рынка (некоторые страны обладают фактической монополией на производство ряда товаров). Но существуют исключения, особенно когда какие-либо нишевые структуры приобретают системообразующее значение. Практически все электронные банковские платежи осуществляются через сообщество всемирных межбанковских финансовых телекоммуникаций (SWIFT), и тот факт, что штаб-квартира SWIFT находится в Бельгии (а не в стране, менее дружественной по отношению к геополитическим интересам США и Евросоюза), обеспечил немалое преимущество в использовании этой сети в контексте санкций против Ирана. Точно так же тот факт, что страхование морских перевозок почти целиком производится в Соединенном Королевстве, наделяет западные страны важным геоэкономическим рычагом для сдерживания ядерных амбиций Ирана. Морской страховщик «Ллойдс» объявил в июле 2010 года, что прекращает страховать риски по доставке бензина в Иран; этот шаг был предпринят в соответствии с введенными США санкциями и привел к дальнейшему падению стоимости иранского риала и сокращению валютных резервов Тегерана<sup>224</sup>. Всего через шесть месяцев, в январе 2011 года, «Ллойдс» в своем бюллетене изложил принципы последующего соблюдения санкций США и ЕС против Ирана: никаких новых контрактов, никакого продления или расширения страховок для Ирана, его правительства, граждан, юридических лиц или посредников, действующих от имени Ирана<sup>225</sup>. С учетом отсутствия страховки нефтяных танкеров покупателям иранской нефти пришлось действовать, принимая во внимание санкционный режим; так, Индия была вынуждена отменить поставки, а японские перерабатывающие предприятия попросили дополнить контракты пунктом о возможности компенсации издержек в случае, если необходимое страхование транспортировки сырья не удастся восстановить<sup>226</sup>.

В главе 6 более подробно рассказывается о том, почему наиболее весомым фактором успеха подобных действий остается «повсеместность» использования доллара США при

---

<sup>223</sup> Сопоставляя «умные санкции» и «экономическое государственное управление», заместитель директора Бюро экономики и бизнеса при Государственном департаменте США Хосе Фернандес вспомнил о санкциях как методе дипломатии в Древней Греции (Перикл запретил всякую торговлю Афин с Мегарами на том основании, что Мегары поддерживали Спарту). Такое историческое обоснование позволяет США использовать санкции как геополитический рычаг во взаимоотношениях с Ираном, Сирией, Бирмой и Ливией. Jose W. Fernandez, «Smart Sanctions: Confronting Security Threats with Economic Statecraft», speech at the World Affairs Council, San Francisco, July 25, 2012.

<sup>224</sup> Согласно МВФ, в конце 2011 года валютные резервы Ирана составляли 106 миллиардов долларов, причем отчасти в евро и в других европейских валютах, и этой суммы было достаточно на покрытие импорта на протяжении тринадцати месяцев. Однако запасы быстро иссякали, и к ноябрю 2012 года Иран объявил, что намерен отказаться от резервов в долларах и евро. Amir Paivar, «Iran Currency Crisis: Sanctions Detonate Unstable Rial», BBC News, October 2, 2012; «Iran Plans to Phase Out Dollar, Euro in Foreign Trade», PressTV, January 15, 2013, [www.presstv.ir/detail/2013/01/14/283517/iran-to-phase-out-euro-dollar-in-trade](http://www.presstv.ir/detail/2013/01/14/283517/iran-to-phase-out-euro-dollar-in-trade); Thomas Erdbrink and Colum Lynch, «New Sanctions Crimp Iran's Shipping Business as Insurers Withhold Coverage», Washington Post, July 21, 2010.

<sup>225</sup> Помимо «исходного» бюллетеня (Lloyd's Market Bulletin Ref. Y4463, «IranEU Sanctions», January 20, 2011), компания «Ллойдс» также выпустила расширенный отчет в феврале 2012 года («Sanctions Due Diligence Guidance for the Lloyd's Market»).

<sup>226</sup> Согласно свежему отчету за февраль 2015 года, с 2009 по 2013 год было проведено 193 расследования. Текст отчета: <http://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/2014%20CFIUS%20Annual%20Report%20for%20Public%20Release.pdf>.

расчетах. Благодаря текущему статусу доллара как мировой валюты и ведущей роли Америки на финансовых рынках, казначейство США может выдвигать убедительные ультиматумы международным банкам: либо бизнес в долларах США, либо дела с какой угодно целевой страной или банком<sup>227</sup>.

Несмотря на подобные меры принуждения, экономические санкции с 1970-х годов демонстрируют неоднозначные результаты с точки зрения изменения геополитического и внутреннего поведения конкретных стран. Если изучить историю применения санкций, становятся очевидными следующие выводы. Во-первых, применение санкций в отношении противника случается куда чаще (и обходится дороже тому, кто их вводит), чем в отношении дружественного государства, но санкции в отношении противников редко приносят геополитические выгоды. Противники зачастую предпочитают краткосрочные экономические издержки долгосрочным геополитическим преимуществам. В эту схему вполне укладывается провал экономических санкций США в отношении Ирака, Кубы, Китая и Северной Кореи<sup>228</sup>.

Во-вторых, санкции наиболее эффективны, когда их цель «достаточно скромная и четко определена». Намного проще изменить рамки поведения, чем обрушить сам недружественный режим, как замечает эксперт по санкциям Гэри Хуфбауэр: «Современные санкции следует направлять на конкретную деятельность противника... или на находящиеся в швейцарских банках счета вражеской элиты, наподобие иранских Стражей революции»<sup>229</sup>.

В-третьих, санкциям нужна поддержка друзей и союзников. Вашингтон осознал это обстоятельство на собственном опыте, когда в начале 1980-х годов ввел эмбарго на поставки зерна СССР вследствие советского вторжения в Афганистан. Это эмбарго не получило международной поддержки, к нему не присоединились даже верные союзники США, такие как Канада и Австралия<sup>230</sup>.

В-четвертых, санкции также обнажают те зависимости и напряженности, которые сопровождают использование различных геоэкономических инструментов. Например, отдельные финансовые санкции – типа введенных против Центрального банка Ирана – эффективны лишь потому, что расчеты ведутся в долларах США. Потому всякий раз, когда США применяют санкции, Вашингтон тем самым усиливает стремление других стран найти альтернативу доллару, а это чревато ослаблением эффективности санкций в перспективе. Например, российская государственная энергетическая компания «Газпром» начала проводить платежи в рублях и юанях, а не только в евро и долларах, на фоне углубления санкций в отношении Москвы из-за украинского кризиса<sup>231</sup>.

---

<sup>227</sup> Geoff Dyer, «Sanctions: War by Other Means», *Financial Times*, March 30, 2014.

<sup>228</sup> Daniel W. Drezner, «Serious about Sanctions», *National Interest*, Fall 1998, 67–68.

<sup>229</sup> David Wessel, «From South Africa to Iran, Economic Sanctions Evolve», *Wall Street Journal*, December 11, 2013.

<sup>230</sup> Betty Glad, *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2009), 208.

<sup>231</sup> «Russia's Gazprom Neft to Sell Oil for Rubles, Yuan», *Ria Novosti*, August 27, 2014; Jack Farchy, «Gazprom Looks to Drop the Dollar to Avoid Sanctions' Bite», *Financial Times*, April 7, 2014.

## Кибератаки

Об истинной природе и реальных масштабах кибератак остается только догадываться, но есть веские основания трактовать эти действия как один из новейших и наиболее эффективных геоэкономических инструментов<sup>232</sup>. Некоторые аспекты данной проблемы очевидны: подавляющее большинство атак можно проследить до IP-адресов в России и Китае<sup>233</sup>. Согласно недавнему частному исследованию, кибератаки занимают примерно 15 % ежедневного мирового интернет-трафика. Этот показатель «сократился до приблизительно 6,5 %» 1 октября 2011 года, в день национального праздника Китая, когда «многие работники отдыхают»<sup>234</sup>.

Конечно, не все кибератаки являются геоэкономическими. Примером здесь могут служить российские кибератаки в июле 2008 года на интернет-инфраструктуру Грузии накануне военного столкновения двух стран в Южной Осетии; также можно вспомнить вирус «Стакснет», в 2009 году атаковавший иранские ядерные объекты и запущенный, как предполагают, Израилем и США в попытке сорвать иранскую ядерную программу; третий пример – иранская атака 2012 года на Пентагон: как считается, это был «удар возмездия» за усиление санкций, о котором объявили несколькими неделями ранее. Все эти примеры нельзя отнести к геоэкономическим, поскольку все они были направлены в первую очередь на достижение военного преимущества над государством-противником. То же самое верно применительно к постоянным нападениям китайских хакеров на частные фирмы (как правило, государственных подрядчиков) ради добывания информации о военных системах США. По данным прессы, эти хакерские атаки на американских военных и оборонных подрядчиков позволили похитить информацию по двум десяткам военных программ, в том числе по ракетному комплексу «Пэтриот», истребителю-бомбардировщику «F-35» и по новейшим надводным боевым кораблям; по нашему определению, все это не относится к сфере геоэкономики<sup>235</sup>.

Чтобы попасть в категорию геоэкономических, кибератака должна отвечать двум основным критериям. Поскольку геоэкономика по определению связана с поведением государства, геоэкономическая кибератака должна иметь государственное финансирование (или, как минимум, материально поощряться правительством конкретной страны). Также она должна предусматривать попытку оказать экономическое давление. Кибератаки на крупных интернет-провайдеров с единственной целью прочесть электронные письма не носят геоэкономического характера, но вот атаки на тех же провайдеров с целью ослабить сами компа-

---

<sup>232</sup> Конечно, «нового» в нынешней геополитической схватке в киберпространстве вполне достаточно для того, чтобы причислить кибератаки к новейшим геоэкономическим инструментам. Тем не менее остается интересный вопрос о степени, в какой правильно осознанные кибертактики сочетаются с традициями англо-американской государственности в сфере контроля информационных потоков; можно вспомнить усилия Соединенного Королевства по приобретению влияния на мировые телеграфные и кабельные линии в девятнадцатом столетии и усилия правительства США в годы холодной войны по распространению популярного контента (наподобие «Ридерз дайджест»), а также, возможно, политику спутникового вещания, которое предшествовало появлению Интернета, в Соединенных Штатах. Этот вопрос до сих пор не получил должного рассмотрения и заслуживает отдельного исследования; мы благодарны одному из наших анонимных читателей из Гарвардского университета за то, что он обратил наше внимание на данный факт.

<sup>233</sup> Отчет NCIX за ноябрь 2011 года, доклад, по характеристике «Файненшл таймс», «прямо называет китайское и российское правительства ответственными за многочисленные попытки похищения». Geoff Dwyer, «U.S. Takes Aim at China and Russia over Cyber Attacks», Financial Times, November 3, 2011. См. также 2012 Breach Report, available at [www.wired.com/images\\_blogs/threatlevel/2012/03/Verizon-Data-Breach-Report-2012.pdf](http://www.wired.com/images_blogs/threatlevel/2012/03/Verizon-Data-Breach-Report-2012.pdf). В докладе анализируются 620 случаев утечки данных, подтвержденных различными организациями, от Разведывательной службы США до Европейского центра по борьбе с киберпреступностью. Среди прочего в отчете говорится: «Девяносто шесть процентов случаев шпионажа приписывается Китаю, оставшиеся 4 процента отождествить не удалось».

<sup>234</sup> Tony Capaccio, «China Most Threatening Cyberspace Force, U.S. Panel Says», Bloomberg Business, November 5, 2012.

<sup>235</sup> Adam Segal, «Shaming Chinese Hackers Won't Work», Guardian, May 30, 2013.

нии или нанести экономический урон стране посредством глобального прерывания доступа в Интернете следует считать геоэкономическими.

В целом геоэкономическими признаются те кибератаки, которые используют экономические и финансовые механизмы рынка и стремятся увязать экономические издержки со значимыми геополитическими результатами. На практике это означает, что кибератаки должны быть нацелены на ослабление и компрометацию критической экономической и финансовой инфраструктуры другой страны или ее крупных экономических и коммерческих структур (не важно, находится ли такая инфраструктура в частной или государственной собственности), причем способами, которые, опять-таки, сулят реальные или потенциальные геополитические выгоды нападающим. Помимо массового воровства коммерческой интеллектуальной собственности, геоэкономические кибератаки предоставляют правительствам возможность «посчитаться» с конкретными компаниями, ослабить секторы национальной экономики противника или нанести урон его базовой инфраструктуре, от электросетей до банковских систем. С течением времени эти действия могут сделать ослабленное вражеское государство более уязвимым к геополитическим манипуляциям извне, в том числе в периоды кризисов<sup>236</sup>.

Разумеется, на практике провести указанное различие бывает непросто. Некоторые кибератаки очевидно комбинируют геоэкономические и прочие элементы. В 2007 году, когда состоялись первые, насколько известно, проспонсированные государством кибератаки против другой страны, Россия провела массированную трехнедельную атаку по методу отказа в обслуживании (DDoS) на Эстонию. Нападение случилось на фоне жарких дебатов между политиками двух стран по поводу переноса правительством Эстонии памятника советским воинам из центра Таллина на военное кладбище. Эстонские сайты внезапно испытали нашествие посетителей (десятки тысяч посещений) и перестали работать. Из отчетов следует, что главными жертвами этих атак стали геополитические и геоэкономические цели: сайты эстонского президента и парламента Эстонии, министерств, политических партий, трех из шести крупнейших информационных агентств, двух национальных банков и коммуникационной компании<sup>237</sup>.

После нападения большинство материалов в прессе было посвящено атакам на правительственные объекты; частные цели почти не удостоились внимания. Но эстонские официальные лица именно в атаках на частный сектор усмотрели гораздо больше причин для беспокойства. «Все крупные коммерческие банки, телекоммуникационные компании, СМИ и именные серверы – телефонные книги в Сети – ощутили негативное воздействие», – заявил министр обороны Эстонии Яак Аавиксоо<sup>238</sup>. Он не преминул подчеркнуть, что средства воздействия были экономическими, однако масштабы и последствия атак – однозначно геополитические: «Впервые в истории интернет-боты угрожают национальной безопасности целой нации»<sup>239</sup>. Во многом подобно применению прочих геоэкономических инструментов российским правительством, кибератаки Москвы напомнили Эстонии (и другим странам Балтии) о статусе России как доминирующего регионального актора и геополитического арбитра.

<sup>236</sup> «Сегодня очевидно, что интеллектуальная собственность и коммерческая стратегическая информация, хранимая ИТ-системами, доступна и изучается, причем до такой степени, которая угрожает экономическому положению Америки». Richard Danzig, «Surviving on a Diet of Poisoned Fruit: Reducing the National Security Risks of America's Cyber Dependencies», Center for a New American Security, July 2014, 8.

<sup>237</sup> «Russia Accused of Unleashing Cyber War to Disable Estonia», Guardian, May 16, 2007.

<sup>238</sup> Joshua Davis, «Hackers Take Down the Most Wired Country in Europe», Wired, August 21, 2007.

<sup>239</sup> Ibid.

Подобно большинству геоэкономических инструментов, кибератаки больше подходят для целей одних странах, чем для целей других<sup>240</sup>. Страны наподобие России, Ирана, Северной Кореи и Китая сталкиваются с меньшим количеством юридических и общественных ограничений на проведение кибератак против частных фирм, а также вполне освоили технологии превращения похищенных данных в достижения национальной безопасности, не выходя за рамки контролируемых государством каналов.

Очень часто приводится в пример китайский «Проект 863», начатый предположительно минимум двадцать пять лет назад, финансируемый, как сообщается, из государственного бюджета и нацеленный на тайное приобретение американских технологий и конфиденциальной экономической информации<sup>241</sup>. Ясно, что эти атаки чреваты угрозой жизненно важным национальным интересам США; чего стоит хотя бы кража в 2015 году конфиденциальных личных сведений о миллионах сотрудников американского правительства. Ведущие новостные агентства и частные компании из сферы безопасности (та же «Мандиант») пришли к выводу, что китайские военные могли «получить возможность управлять важнейшей американской инфраструктурой, электросетями и другими коммунальными службами»<sup>242</sup>. Сторонние эксперты указывают, что новые нападения могут привести к хищению иных важных данных, пусть даже эти данные окажутся слишком сложными для китайцев на текущем этапе для непосредственного практического использования<sup>243</sup>.

Аналогично большинству других геоэкономических форм государственного управления, мотивы и характер геоэкономических кибератак различаются. Хотя многие ориентированы на промышленный шпионаж в стратегически значимых отраслях и нацелены на похищение данных, другие являются откровенно, так сказать, карательными<sup>244</sup>. Так, аналитики расценили атаки 2010 года на «Гугл» и атаки 2013 года на «Нью-Йорк таймс» (после критического материала Дэвида Барбозы о личном богатстве китайского премьера Вэня Цзябао) как в первую очередь запугивание<sup>245</sup>. Компания «Телвент», которая контролирует более половины нефте- и газопроводов Северной Америки, установила в сентябре 2012 года, что китайцы взломали ее компьютерные системы. Опасения по поводу того, что китайские военные засылают вирусы, пытаются прервать подачу энергии и отключить энергосистемы в преддверии будущего американо-китайского кризиса, заставили «Телвент» немедленно отключить удаленный доступ к своим клиентским системам<sup>246</sup>. Некоторые эксперты считают, что этот случай является показательным и сигнализирует о том, что, как выразился

<sup>240</sup> Имеющиеся доказательства страдают от дефицита данных (компании не стремятся раскрывать подробности атак), и этот фактор нельзя недооценивать.

<sup>241</sup> Evan Osnos, «China's 863 Program: A Crash Program for China's Clean Energy», *New Yorker*, December 20, 2009.

<sup>242</sup> Ellen Nakashima, «U.S. Said to Be Target of Massive Cyber-Espionage Campaign», *Washington Post*, February 10, 2013. См. также David Sanger, David Barboza, and Nicole Perlroth, «China's Army Is Seen as Tied to Hacking against U.S.», *New York Times*, February 18, 2013.

<sup>243</sup> На это первоначально обратил внимание специалист по кибербезопасности частной компании, пожелавший остаться анонимным. Эксперт Джеймс Льюис также подчеркивает данное обстоятельство: «Требуется время, чтобы превратить украденную технологию или образец в конкурентоспособный продукт. В некоторых случаях хищения могут не замечать много лет». James Lewis, «Raising the Bar for Cyber Security», *Center for Strategic and International Studies*, Washington, D.C., February 2013.

<sup>244</sup> В журнале «Экономист» объяснялось: «Среди других жертв хакерских атак Международный олимпийский комитет и Всемирное антидопинговое агентство (после Олимпийских игр в Пекине в 2008 году); сайты тибетских и уйгурских активистов и китайских диссидентов; фабрики мысли, занятые изучением Китая (включая его хакерские возможности); и НПО, работающие в Китае. Никакая из этих жертв не имела коммерческой значимости». «Masters of the Cyber Universe», *Economist*, April 6, 2013.

<sup>245</sup> Что касается атак на «Гугл» в 2010 году, эксперты позже сообщили, что хакерам действительно удалось получить конфиденциальные данные, имеющие отношение к объектам наблюдения спецслужб США. См., например, Charlie Osborne, «U.S. Officials Report Chinese Cyberattack on Google Exposed Spy Data», *ZDNet*, May 21, 2013.

<sup>246</sup> Nicole Perlroth, David Sanger, and Michael Schmidt, «As Hacking Against U.S. Rises, Experts Try to Pin Down Motive», *New York Times*, March 3, 2013.

один эксперт, «США не следует думать, будто региональный конфликт [в Южно-Китайском море и Тайваньском проливе] не затрагивает территорию Америки»<sup>247</sup>.

Атаки могут оставаться незамеченными на протяжении многих лет и в некоторых случаях оборачиваются хищением терабайт данных. Даже после выявления атаки определить их источник крайне сложно (особенно когда атаки ведутся при поддержке государства, поскольку государства очень ловко заматают следы). И даже когда определить источник удастся, раскрытие этой информации чревато политическим конфликтом. Весной 2013 года чиновники США публично обвинили китайское правительство в постоянных кибератаках на частные американские фирмы и критически важную инфраструктуру, но только после того, как расследование, проведенное частными компаниями, предоставило убедительные доказательства «китайского следа» (точнее, следа китайской армии) в кибератаках<sup>248</sup>. Обвиняя пятерых китайских военнослужащих в кибератаках в 2014 году, министерство юстиции США заявило, что китайские военные на протяжении восьми лет (с 2006 по начало 2014 года) атаковали ряд ведущих производителей Америки, в том числе компанию по производству ядерных реакторов «Вестингауз электрик», базирующийся в США филиал компании «Соларуорлд АГ», «Юнайтед стил», «Аллегейни текнолоджиз» и «Алкоа». По данным прессы, источники утверждали, будто правительство США собирало информацию много лет, причем большая часть времени потребовалась на то, чтобы убедить пострадавшие компании признать факт атак<sup>249</sup>.

Секторы, которые чаще всего становятся жертвами атак – финансы, энергетика, информационные технологии, авиационно-космическая и автомобильная промышленность, – также, по чистому «совпадению», являются теми секторами, которые китайское правительство обозначило как приоритетные или как «новые стратегические отрасли»<sup>250</sup>. Нападения на «Дюпон», «Джонсон энд Джонсон», «Дженерал электрик», «Ар-эс-эй», «Эпсилон», НАСДАК и на сотни прочих – атаки, поддерживаемые правительством Китая, столь распространились в последние годы, что большинство крупных и средних компаний США и западного мира вынуждены были признать: стоит выразить заинтересованность в выходе на китайский рынок (или вступить в конкуренцию с китайскими фирмами), нужно ожидать кибератак<sup>251</sup>.

Вот эпизод 2010 года: вскоре после того как китайский государственный концерн «Чайналко» предложил выкупить контрольный пакет акций австралийской горнодобывающей компании «Рио Тинто», на эту компанию и на две другие ведущие австралийские горнодобывающие корпорации обрушились массированные кибератаки. Австралийские власти насчитали более двухсот попыток взлома сетей «Рио Тинто». Эти атаки (продолжавшиеся весь период переговоров «Рио Тинто» с «Чайналко») позволили добыть конфиденциальную информацию относительно переговоров по контракту. В итоге переговоры провалились. Интереснее, чем сам результат, тот факт, что кибератаки против «Рио Тинто» исполь-

<sup>247</sup> Интервью автора.

<sup>248</sup> Включая агентство «Блумберг», компанию «Мандиант» (кибербезопасность), институт «Проект 2049», газеты «Вашингтон пост» и «Нью-Йорк таймс». Общими усилиями удалось проследить атаки до взвода 61398, официально известного как Второе бюро Третьего департамента управления Генерального штаба НОАК.

<sup>249</sup> Ellen Nakashima, «U.S. Decides against Publicly Blaming China for Data Hack», Washington Post, July 21, 2015.

<sup>250</sup> Ellen Nakashima, «U.S. Said to Be Target of Massive Cyber-Espionage Campaign», Washington Post, February 10, 2013. Также см. Mandiant, «APT 1: Exposing One of China's Cyber Espionage Units», April 2013, <http://intelreport.mandiant.com>.

<sup>251</sup> Adam Segal, «Curbing Chinese Cyber Espionage», Global Public Square blog, CNN, May 9, 2011. См. также Mark Thompson, «Execs Say Cyber-Attacks a Top Threat», CNBC Online, February 6, 2013. Опрос журнала «Экономист» показал, что примерно 70 процентов руководителей считают кибератаки «регулярными или нарастающими». Проведенный в феврале 2013 года опрос руководителей выявил, что кибератаки вызывают наибольшую озабоченность. Из 258 опрошенных руководителей 85 процентов признали, что сильно опасаются кибернападений на свои компании (куда больше, чем потери дохода, порчи имущества, падения курса акций или инвестиционных рисков).

зовались наряду с прочими «суверенными» инструментами, которые китайские чиновники публично применяли в погоне за сделкой в секторе, обозначенном Пекином как «стратегический». Австралийская пресса, освещая кибератаки, напоминала читателям, что «группа „Рио Тинто“ столкнулась с кибератаками из Китая почти одновременно с задержанием четырех руководителей компании, а „Би-эйч-пи Биллитон“ и „Фортескью металс групп“ тоже пострадали от нападений... хакеров в ходе обсуждения поглощения „Рио Тинто“»<sup>252</sup>.

Даже в тех секторах, которые не имеют стратегической значимости, размер сделки может быть сочтен угрозой для интересов китайского правительства, особенно когда дело касается прямых иностранных инвестиций и попыток выйти на внутренний рынок Китая. «Кока-кола» пострадала от китайских хакеров в 2009 году в ходе неудачной попытки поглотить за 2,4 миллиарда долларов компанию «Чайна Хуэйюань джус групп». Если бы сделка состоялась, она стала бы крупнейшим зарубежным поглощением китайской компании; тем самым сделка существенно ослабила бы возможности китайского правительства по контролю рынка и теоретически открывала бы новые возможности для расширения политического влияния не китайских фирм внутри Китая. Для Коммунистической партии Китая, чье политическое выживание напрямую связано со степенью экономического контроля за внутренним рынком и производством, размеры ряда сделок подразумевают учет соображений национальной безопасности. Неудивительно, что в подобных случаях предпринимаются геоэкономические хакерские атаки, которые с точки зрения правительства призваны устранить угрозы национальной безопасности.

Не важно, является ли хакерство, так сказать, наступательным или оборонительным; масштаб проблемы попросту невозможно преувеличить. Общий объем атак и ущерб (в подавляющем большинстве страдают американские и европейские компании) настолько велик, что даже там, где мотивы конкретного нападения сложно установить или где они очевидно коммерческие, а не геополитические, подобные атаки имеют выраженные геоэкономические последствия и чреваты серьезными потерями. Только в 2013 году ФБР в частном порядке уведомило 3000 американских компаний о том, что их взломали, как сообщает Джеймс Льюис, известный эксперт по кибербезопасности из вашингтонского «мозгового центра»<sup>253</sup>. Даже если не принимать во внимание стремление компаний скрыть факты проникновения, более 20 процентов компаний из списка «Форчун 500» и примерно треть компаний из списка «Форчун 501-1000» сообщили о вынужденном временном прекращении деятельности в результате кибератак (более 20 процентов компаний из списка «Форчун 500» также сообщили о длительных перерывах в работе вследствие действий хакеров).

Ущерб подсчитать сложно. Систематическое сокрытие компаниями фактов взлома и проблемы с выявлением государственной поддержки кибератак превращают подсчет ущерба из бухгалтерской операции в этакое творение импрессионистского шедевра. Одна британская компания сообщила, что потеряла 1,3 миллиарда долларов в ходе единственной проспонсированной государством атаки<sup>254</sup>. Другое нападение, будто бы организованное Северной Кореей (кибервойска КНДР проходят обучение и пользуются тайной поддержкой Китая), привело к отключению десятков тысяч компьютеров и посеяло хаос в крупнейших банках, СМИ и государственных структурах Южной Кореи, чьи чиновники оценили ущерб в 800 миллионов долларов<sup>255</sup>. В совокупности, по оценкам частных исследователей,

<sup>252</sup> Jesse Riseborough, «Rio Tinto, BHP Billiton, Fortescue Hit by China Computer Hackers, ABC Says», Bloomberg Business, April 19, 2010.

<sup>253</sup> Mark Clayton, «US Hacking Charges against China for Economic CyberSpying: Why Now?», Christian Science Monitor, May 21, 2014.

<sup>254</sup> Он сказал, что одна «крупная компания из лондонского листинга» будто бы потеряла около 800 миллионов долларов от хакерских атак. Tom Whitehead, «Cyber Crime a Global Threat, MI5 Head Warns», Telegraph, June 26, 2012.

<sup>255</sup> Daniel Schearf, «North Korea's 'World Class' Cyber Attacks Coming from China», Voice of America News, November

ежегодные потери мировой экономики от киберпреступлений (не разделяя спонсируемые государствами и обыкновенные, индивидуальные и групповые) превышают 400 миллиардов долларов, а потери США составляют четверть этой суммы<sup>256</sup>. Если оценка корректна, из нее следует, что киберпреступность приносит от 15 до 20 процентов всех интернет-доходов<sup>257</sup>. Вдобавок киберпреступность воздействует на рабочие места, создающие наибольшую стоимость. Даже небольшие изменения в ВВП оказывают влияние на занятость. Только в Соединенных Штатах, как показали исследования распределения занятости в зависимости от роста экспорта, убытки от киберпреступности могут обернуться утратой 200 000 рабочих мест, что эквивалентно снижению занятости примерно на 0,3 % (другими словами, осенью 2014 года уровень безработицы в США составлял около 6 процентов; с учетом потерь от киберпреступности этот показатель мог бы равняться 5,7 %)<sup>258</sup>.

Энергетика является одной из наиболее привлекательных целей для хакеров. Энергетический сектор, включая сюда добычу нефти и газа и операторов инфраструктуры, пострадал от целенаправленных атак за шесть месяцев 2012 года сильнее любой другой отрасли, по данным одного исследования<sup>259</sup>. Энергетические компании становились жертвами 41 % атак вредоносного программного обеспечения в 2012 году, по сообщению министерства внутренней безопасности США<sup>260</sup>. Эти атаки успешно взломали защиту нескольких ведущих добытчиков нефти и газа, в том числе компании «Сауди Арамко» (иначе нефтяной компании Саудовской Аравии) и катарской «Расгаз»<sup>261</sup>.

Пожалуй, наиболее разрушительную атаку против американских объектов энергетики провел «Ночной дракон». Компания в сфере кибербезопасности «Макафи», которая первой обнаружила эту атаку, охарактеризовала «Дракона» как «скоординированную, тайную и целенаправленную» кампанию китайских хакеров, стремившихся получить конфиденциальные данные пяти крупных западных энергетических корпораций, причем кампания велась «примерно с 2008 по начало 2011 года»<sup>262</sup>. В результате были похищены гигабайты конфиденциальных данных – от сведений о финансовых операциях и итогах торгов до информации о запасах и добыче нефти и газа<sup>263</sup>. Старший сотрудник американской нефтяной компании признал, что по крайней мере в одном случае внутренний конкурент, очевидно, выяснил ценовую стратегию его компании заранее, и это привело к поражению на аукционе<sup>264</sup>.

21, 2013.

<sup>256</sup> Согласно отчету компании McAfee за 2014 год, «консервативная оценка убытка достигает 375 миллиардов долларов, а максимальная может составить 575 миллиардов». См. «Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime» (report presented at the Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., June 2014), available at [www.mcafee.com/us/resources/reports/rp-economic-impact-cybercrime2.pdf](http://www.mcafee.com/us/resources/reports/rp-economic-impact-cybercrime2.pdf). В 2012 году глава АНБ Кит Александер подсчитал, что убытки США ближе к 114 миллиардам долларов ежегодно; Josh Rogin, «NSA Chief: Cybercrime Constitutes the Greatest Transfer of Wealth in History», *Foreign Policy*, July 9, 2012.

<sup>257</sup> McAfee «Net Losses».

<sup>258</sup> Ibid.

<sup>259</sup> Zain Shauk, «Malware on Oil Rig Computers Raises Security Fears», *Houston Chronicle*, February 22, 2013.

<sup>260</sup> Mark Clayton, «Energy Sector Cyberattacks Jumped in 2012. Were Utilities Prepared?», *Christian Science Monitor*, January 7, 2013.

<sup>261</sup> В 2012 году вирус «Шамун» стер данные на трех четвертях корпоративных компьютеров «Арамко» (документы, электронные таблицы, электронная почта и пр.) и заменил данные изображением горящего американского флага; см. Nicole Perlroth, «In Cyberattack on Saudi Firm, U.S. Sees Iran Firing Back», *New York Times*, October 23, 2012. Буквально через неделю катарская корпорация «Расгаз» пострадала, как многие подозревали, от того же вируса; см. Camilla Hall and Javier Blas, «Qatar Group Falls Victim to Virus Attack», *Financial Times*, August 30, 2012, and Kim Zetter, «Qatari Gas Company Hit with Virus in Wave of Attacks on Energy Companies», *Wired*, August 30, 2012.

<sup>262</sup> Blake Clayton and Adam Segal, «Addressing Cyber Threats to Oil and Gas Supplies», *Council on Foreign Relations Energy Brief*, June 2013, 2.

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> Ibid.

В 2012 году иранские хакеры атаковали «Сауди Арамко», национальную нефтяную компанию Саудовской Аравии (крупнейшую в мире). Вредоносные программы иранского происхождения поразили сети компании «Арамко», уничтожили массивы данных и в конечном счете отключили около 30 000 компьютеров и частично остановили работу компании на две недели, если верить сообщениям разведки<sup>265</sup>. Леон Панетта, тогда министр обороны США, назвал это нападение «вероятно, наиболее разрушительным... какое частный сектор видел до сегодняшнего дня»<sup>266</sup>. Саудовские официальные лица заявили, что нападение ставило целью сорвать добычу нефти; по счастью, деятельность «Арамко» в целом не пострадала, однако некоторые эксперты по безопасности считают, что вирус добился бы своего, проникни он глубже в сети компании<sup>267</sup>.

Несколько месяцев спустя иранская киберармия нацелилась на американские энергетические компании. Согласно «Своду нормативных документов» по энергетике за 2013 год, сначала, в феврале, «вредоносные программы, непреднамеренно загруженные работниками, вывели из строя сети на некоторых буровых установках и платформах. Через два месяца чиновники обнаружили, что волна атак на американские компании, в частности, на энергетические, длится уже несколько месяцев. Атаки, которые не увенчались успехом и не смогли скомпрометировать свои цели, исходили, по-видимому, из Ирана»<sup>268</sup>. Очевидная цель нападения состояла не только в уничтожении данных, но и во взятии под контроль критических систем внутреннего управления<sup>269</sup>.

Эти нападения вызывали обеспокоенность чиновников из сферы безопасности, но ситуация продолжала ухудшаться. В том же 2013 году исследователи ряда американских компаний по кибербезопасности выявили признаки российского кибершпионажа: российские хакеры систематически взламывали компьютеры более тысячи западных нефтяных и газовых компаний и инвестиционных фондов. Учитывая зависимость России от собственной нефтегазовой отрасли, мотивом нападений отчасти служил, разумеется, промышленный шпионаж. Но хакеры выбирали свои цели таким образом, который, похоже, предусматривал возможность дистанционного управления промышленными системами, а это сугубо геэкономическая задача<sup>270</sup>.

Асимметричный характер геэкономических кибератак (государство-актор нападает на частную фирму) затрудняет для сотрудников правительства США и других западных стран адекватно отреагировать на угрозу. Весной 2012 года компьютерные сети ряда крупнейших банков Соединенных Штатов оказались под атакой. Сайты не работали на протяжении многих часов. Клиенты были лишены доступа к своим счетам. Эти атаки, исходившие, как предполагается, из Ирана, ознаменовали собой первое масштабное «цифровое» нападение такого рода на банки США со стороны иностранного противника. Предпринятые вскоре после расширения санкций против Ирана, атаки продемонстрировали изрядное мастерство хакеров и длились несколько месяцев. К сентябрю «Уэллс Фарго», «Бэнк оф

<sup>265</sup> Ellen Nakashima, «Iran Blamed for Cyberattacks on U.S. Banks and Companies», Washington Post, September 21, 2012.

<sup>266</sup> Perlroth, «In Cyberattack on Saudi Firm, U.S. Sees Iran Firing Back».

<sup>267</sup> Clayton and Segal, «Addressing Cyber Threats to Oil and Gas Supplies». Ссылаясь на интервью со специалистами в сфере кибербезопасности, Клейтон и Сегал сообщают: «Некоторые эксперты в области безопасности на условиях анонимности говорят, что нападение на „Арамко“ могло нанести больший урон, проникни хакеры глубже в корпоративную сеть». Абдулла аль Саадан, вице-президент «Арамко» по корпоративному планированию, заявил: «Основной целью этой атаки было остановить поставки нефти и газа на местные и международные рынки. Хвала Аллаху, что этого не случилось» (quoted in «Shamoon Was an External Attack on Saudi Oil Production», Infosecurity, December 10, 2012, <http://www.infosecurity-magazine.com/news/shamoon-was-an-external-attack-on-saudi-oil/>).

<sup>268</sup> Clayton and Segal, «Addressing Cyber Threats to Oil and Gas Supplies».

<sup>269</sup> Nakashima, «Iran Blamed for Cyberattacks on U.S. Banks and Companies». Это были «проверки с целью понять, как установить контроль над системой», по словам одного сотрудника.

<sup>270</sup> Ibid.

Америка», «Джей Пи Морган Чейз» и прочие финансовые организации США изнемогали от волн электронного трафика, который колебался от типовых 20 гигабит в секунду до 40, 80 и даже до 120 гигабит в секунду (это более чем втрое превышало объем трафика, на который были рассчитаны сайты большинства крупных банков). Банки тратили десятки миллионов долларов на борьбу с этими атаками.

Между тем в Вашингтоне эксперты различных ведомств обсуждали варианты противодействия. Среди сценариев нашлось несколько хороших, учитывая риск конфронтации и стремление к эффективности<sup>271</sup>. Осенью, поскольку нападения продолжались, Белый дом выбрал своего рода средний путь и предпринял шаг, отчасти дипломатический и отчасти технический: чиновники обратились за помощью к 120 странам мира, попросив отслеживать целевой трафик и удалять вредоносный код с локальных серверов, служивших «плацдармами» для атак<sup>272</sup>. Мера оказалась эффективной, но все-таки не до конца. Атаки замедлились, однако продолжались еще несколько недель; когда они наконец прекратились, это произошло в большей степени благодаря началу дипломатического процесса по смягчению санкций в отношении Ирана. Многие аналитики говорили о неэффективности борьбы с киберугрозами и отсутствии реальной ценности в сдерживании. «Что такое санкции? – спрашивал бывший сотрудник министерства обороны, выступавший за более агрессивный ответ. – Они несколько не смутили нашего противника»<sup>273</sup>.

Сравнение данного эпизода с оперативной реакцией правительства США на атаки 2008 года на компьютерные сети Пентагона демонстрирует, насколько затруднительным может быть положение американского правового и политического режима в случае, когда государства нападают на частных коммерческих игроков, преследуя геополитические цели. Вашингтон столкнулся с аналогичной проблемой в декабре 2014 года, когда политики пытались сформулировать адекватные ответные меры в отношении Северной Кореи после атак на американскую компанию «Сони пикчерз», дочернее предприятие японской транснациональной корпорации<sup>274</sup>.

Похожие дебаты велись и в начале 2014 года, когда финансовые компании США стали жертвами волны изошренных кибератак, на сей раз после решения администрации Обамы ужесточить санкции против крупной страны. Теперь атаки исходили из России, и расследование выявило, как сообщалось, «неявные связи» между хакерами и российским правительством (на момент написания этой книги расследование еще продолжалось). Да, налицо косвенные доказательства, прежде всего сроки нападения. В апреле Кремль раскритиковал банк «Морган Чейз», когда тот, в соответствии с введенными США санкциями против России, заблокировал перевод от посольства России в банк, подпадавший под американские санкции. МИД России назвал этот шаг «Морган Чейз» незаконным и абсурдным<sup>275</sup>.

Атаки на электронные системы «Морган Чейз» и девяти других крупнейших американских банков последовали через несколько дней после критики Кремля. К тому времени, когда их обнаружили в августе, эти атаки уже представляли собой самое масштабное нападение на американскую компанию – только взлом систем «Морган Чейз» затронул 76 мил-

<sup>271</sup> Ellen Nakashima, «U.S. Rallied Multinational Response to 2012 Cyberattack on American Banks», Washington Post, April 11, 2014. Америка рассматривала возможность хакерского взлома иранских сетей, но отказалась от этой идеи как от слишком конфронтационной. Также изучался вариант, предложенный директором АНБ и главой киберкомандования США Китом Александером: посредством ряда тайных операций АНБ полностью устранить возможность кибератак, не рискуя побочным ущербом. В конечном счете чиновники отвергли оба предложения.

<sup>272</sup> Nakashima, «U.S. Rallied Multinational Response to 2012 Cyberattack on American Banks».

<sup>273</sup> Ibid.

<sup>274</sup> Associated Press, «Dollar May be Next Screw for U.S. to Tighten on North Korea», New York Times, April 9, 2015.

<sup>275</sup> Hugh Son, «JPMorgan Assailed by Russia as Bank Blocks Payment», Bloomberg Business, April 2, 2014; Michael Riley and Jordan Robertson, «FBI Examining Whether Russia Is Tied to JPMorgan Hacking», Bloomberg Business, August 27, 2014.

лионов американских домохозяйств и 7 миллионов малых предприятий<sup>276</sup>. Хакеры сумели вскрыть около 90 процентов сетей «Морган Чейз» и выкрасть конфиденциальную информацию о руководителях компании, а также список всех приложений и программ, установленных на компьютерах корпорации<sup>277</sup>.

Когда размах и тяжесть преступления сделались очевидными для американских чиновников, был предложен ряд ответов на вопрос, который Белый дом посчитал наиболее существенным: что послужило мотивом нападения? «Постоянно возникает один и тот же вопрос – это обычная кража или месть Путина? – заметил высокопоставленный представитель администрации, подразумевая санкции в отношении России. – Увы, наверняка мы не знаем»<sup>278</sup>.

Спустя много месяцев после выявления признаков нападения его источник так и не удалось установить, и нет никаких доказательств похищения средств из указанных финансовых организаций (что ставит под серьезное сомнение гипотезу об обыкновенном преступлении). Те, кто ищет мотив атаки, полагают, что нападение, возможно, ставило целью вынудить американских политиков задуматься над принимаемыми международными и экономическими решениями. «Если вы можете украсть данные, если вы способны забраться настолько глубоко и украсть эту информацию, значит, вы свободны творить все, что заблагорассудится, – объясняет бывший директор АНБ Кит Александер. – Стоит обрушить один банк, и рухнет вся наша финансовая структура... Если вы хотите оставить послание, как, по-вашему, услышит ли его правительство США, когда узнает, что один из лучших банков с точки зрения кибербезопасности оказался взломан?»<sup>279</sup>

Все это заставляет задаться вопросом, что именно должно быть сделано в данной связи. Аналитики считают, что государства будут терпеть киберпреступность, пока та остается на «приемлемом уровне» – меньше 2 % ВВП (по текущим оценкам, киберпреступность в Соединенных Штатах составляет от 0,64 до 1 % ВВП)<sup>280</sup>. Что касается терпения применительно к спонсируемым другими государствами кибератакам, геоэкономическим и прочим, тут ясности еще меньше. Большинство аналитиков полагают, что для США «красная линия» пролегает по человеческим жертвам или крупному экономическому ущербу. Но чиновники, явно сознательно, избегают уточнять размеры этой «крупности», не желая предоставлять четких стандартов и тем самым устанавливать для стран-агрессоров некий порог, который не следует переступать.

На сегодняшний день американские чиновники пытаются проводить различие между шпионажем, к которому прибегают сами Соединенные Штаты «в целях национальной безопасности», и шпионажем в коммерческих целях, в котором обычно обвиняют Китай. Репортер «Нью-Йорк таймс» Дэвид Сэнгер пишет, что Соединенные Штаты «сами не крадут торговые секреты так, как поступают, судя по обвинениям, китайцы, чтобы затем передать эти коммерческие секреты американским компаниям»<sup>281</sup>. Но в таких странах, как Китай, где эко-

<sup>276</sup> Jessica Silver-Greenberg, Matthew Goldstein, and Nicole Perlroth, «JPMorgan Chase Hacking Affects 76 Million Households», New York Times, October 2, 2014; Matthew Goldstein, Nicole Perlroth, and David Sanger, «Hackers' Attack Cracked 10 Financial Firms in Major Assault», New York Times, October 3, 2014.

<sup>277</sup> Jessica Silver-Greenberg, Matthew Goldstein, and Nicole Perlroth, «JPMorgan Chase Hacking Affects 76 Million Households», New York Times, October 2, 2014.

<sup>278</sup> Michael Corkery, Jessica Silver-Greenberg, and David Sanger, «Obama Had Security Fears on JPMorgan Data Breach», New York Times, October 8, 2014.

<sup>279</sup> Chris Strohm, «JPMorgan Hack May Be Warning, Says Former NSA Chief», Bloomberg Business, September 3, 2014. См. также Gerry Smith, «Vladimir Putin Employs an Army of Skilled Hackers, Report Finds», Huffington Post, October 28, 2014.

<sup>280</sup> McAfee, «Net Losses».

<sup>281</sup> «While Warning of Chinese Cyberthreat, U.S. Launches Its Own Attack», National Public Radio, April 2, 2014. Прочие, например Грег Гиллиган, выражали схожие намерения. Комментируя свежий доклад Пентагона, Гиллиган сказал: «Узловая точка – это наличие организованных усилий, предпринимаемых хакерскими группами, которые нападают на бизнес» (он

номика и устойчивость режима столь тесно связаны между собой и где геоэкономические инструменты столь часто становятся основными, попытка подобного различения обречена на провал. Потому, когда председатель КНР в ходе своего визита в США в сентябре 2015 года пообещал, что «китайское правительство никоим образом не намерено участвовать в хищении коммерческих секретов», многие в Вашингтоне восприняли это обещание скептически<sup>282</sup>. И действительно, всего через три недели после заявления председателя Си компания в сфере кибербезопасности «Краудстрайк» сообщила, что выявила новые попытки кибератак со стороны Китая: хакеры, «явно связанные с китайским правительством», пытались «проникнуть в корпоративные сети США – а ведь именно подобного обещал не допускать впредь мистер Си»<sup>283</sup>.

«Это типично американский образ мышления, – пишет Сэнгер. – Он слегка озадачивает китайцев и многие другие народы, для которых собственные государственные предприятия являются частью системы национальной безопасности. Они смотрят и не очень понимают, чего Соединенные Штаты хотят добиться, проводя такое различие»<sup>284</sup>.

---

имел в виду постоянные атаки китайских хакеров на ресурсы американских компаний). «Тут не правительство против правительства. Тут не армия против армии. Тут некто нападает на экономические интересы компаний Соединенных Штатов». Tom Gjelten, «U.S. Turns Up Heat on Costly Commercial Cybertheft in China», National Public Radio, May 7, 2013.

<sup>282</sup> Jane Perlez, «Xi Jinping Pledges to Work With U.S. to Stop Cybercrimes», New York Times, September 22, 2015.

<sup>283</sup> «Will China Keep its Cyber Promises?», Washington Post, October 21, 2015.

<sup>284</sup> «While Warning of Chinese Cyberthreat, U.S. Launches Its Own Attack».

## Экономическая помощь

Практика направления помощи – будь то военная помощь, двусторонняя помощь в целях развития или гуманитарная помощь – для получения стратегического влияния представляет собой один из очевиднейших образцов применения геоэкономических инструментов и существует столько же, сколько существует дипломатия. Разумеется, в большинстве своем военная и гуманитарная помощь является геоэкономической исключительно в широком смысле, поскольку эти средства не индивидуализированы (то есть те «военные» или «гуманитарные» доллары, которые получает правительство, можно перенаправить – или пополнить резервы, каковые иначе были бы израсходованы). Уже только поэтому стоит включить военную и гуманитарную помощь (возможно, не в первую очередь) в концептуальные рамки геоэкономики. Но есть и другие причины для подобного включения. Во-первых, существуют исключения из общего правила – случаи, когда военная или гуманитарная помощь предоставляется по геоэкономическим соображениям, выходящим за пределы обычного перераспределения финансовой помощи. Во-вторых, даже когда в ситуациях выделения военной и гуманитарной помощи нет и намека на геоэкономику, эти средства могут использоваться в иных, явно более геоэкономических аспектах государственного управления.

Ряд наиболее показательных и, так сказать, долгосрочных примеров предлагают Соединенные Штаты, которые ежегодно тратят свыше 5,5 миллиарда долларов по программе зарубежной военной помощи. Суммы этой помощи часто вписываются в дипломатические соглашения – например, в соглашения с Израилем и Египтом по итогам кэмп-дэвидских соглашений<sup>285</sup>.

Но помимо «сколько» есть не менее важный вопрос «как» – как ведется военное финансирование и каковы мотивы, лежащие в его основе. Россия и Саудовская Аравия недавно доказали, что военная помощь, правильно организованная и доставленная, может обеспечить немалое геополитическое воздействие на другие страны.

Решение Саудовской Аравии в декабре 2013 года выделить Ливану 3 миллиарда долларов опиралось на стремление Эр-Рияда помочь ливанскому правительству в противостоянии с шиитской группировкой «Хезболла». Как писали в прессе, «если богатый покровитель – это все, что требовалось ливанской армии для победы над шиитской военизированной группировкой, то получение 3 миллиардов долларов от Саудовской Аравии может сыграть решающую роль в упрощении сложного местного политического ландшафта»<sup>286</sup>. Что удивительно, этот дар (почти вдвое превосходящий ливанский годовой оборонный бюджет – 1,7 миллиарда долларов) был потрачен на закупку французского оружия и потому «вряд ли принес армии то, в чем она сильнее всего нуждалась», как говорили сторонники и противники «Хезболлы» в Ливане<sup>287</sup>. В любом случае, на достижение результата ушли бы, вероятно, годы<sup>288</sup>.

С какой стати саудовцам было соглашаться на далеко не максимальную стратегическую отдачу от своих инвестиций? С той, что ослабление «Хезболлы» не являлось единственной их геополитической целью. Они «явно обеспокоены сохранением влияния „Хез-

---

<sup>285</sup> «Foreign Military Financing Account Summary», U.S. Department of State, Under Secretary for Arms Control and International Security, Office of Plans and Initiatives, [www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14560.htm](http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14560.htm). См. также статьи об американской военной помощи Египту: Ernesto Londoño, «U.S. to Partially Resume Military Aid to Egypt», Washington Post, April 22, 2014.

<sup>286</sup> Anne Barnard, «Saudi's Grant to Lebanon Is Seen as Message to U.S.», New York Times, January 6, 2014.

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> Ibid.

боллы“ и ее вмешательством в гражданскую войну в Сирии», но декабрьский пакет помощи Ливану «также был призван показать США, как смещается военный баланс региона»<sup>289</sup>. Саудовцы, иными словами, совершили, цитируя аналитиков, «тактический развод» с Вашингтоном в знак своего недовольства политикой США в отношении Сирии и Ирана<sup>290</sup>.

Армения принадлежала к числу тех стран бывшего Советского Союза, которые, выказав намерение крепить связи с Европейским союзом, подверглись сильному давлению Москвы с 2013 года. Желая сохранить Армению на своей орбите и исчерпав иные средства убеждения, Россия активизировала военную помощь Азербайджану, поставив в том же году почти на 1 миллиард долларов танки, артиллерию и бронетранспортеры; это, естественно, усугубило напряженность, оставшуюся «в наследство» от войны в Нагорном Карабахе в 1988–1991 годах<sup>291</sup>. Вскоре после этого Армения заявила, что не будет подписывать соглашение об ассоциации с ЕС и вступит в Евразийский таможенный союз, который на тот момент объединял Россию, Беларусь и Казахстан<sup>292</sup>. С точки зрения Азербайджана этот эпизод однозначно воспринимался как обыкновенная военная помощь. Не учитывая того обстоятельства, что эта военная помощь потенциально позволяла Азербайджану перенаправить хотя бы часть запланированных военных расходов на другие цели, в сделке обнаруживалось мало геоэкономической логики. Однако с точки зрения Москвы военные расходы на миллиард долларов были экономически эффективным способом дать понять Армении, что ее могут ожидать катастрофические геополитические последствия из-за отказа присоединиться к Таможенному союзу. Потому данный эпизод не только олицетворяет взаимодействие традиционной военно-политической и геоэкономической тактики, но и показывает, каким образом конкретные государства ставят военные действия на службу геоэкономическим интересам.

Гуманитарная помощь, будучи, пожалуй, еще менее интересной формой геоэкономики, чем помощь военная, тоже может принести определенные геополитические дивиденды. Гуманитарная помощь, как правило, оказывается с этакой кризисной скидкой: для принимающих стран, которые оправляются от того или иного бедствия, собственная уязвимость увеличивает геополитическую значимость помощи (или отсутствие оной в некоторых случаях). Это выглядит вполне очевидным. Но изучение ряда наиболее резонансных геоэкономических случаев оказания гуманитарной помощи свидетельствует, что геополитическая «чувствительность» возрастает вовсе не из-за кризиса или стихийного бедствия; наоборот, геополитические ставки повышаются задолго до предоставления гуманитарной помощи. В результате государства не стесняются трактовать гуманитарную помощь как геоэкономический инструмент. В 2013 году на Филиппины обрушился тайфун Хайянь, и усилия по оказанию помощи сотням тысяч лишившихся крова филиппинцев быстро продемонстрировали свой геоэкономический характер<sup>293</sup>. Соединенные Штаты и их союзники не жалели сил, чтобы снова поставить Филиппины – важного игрока в планах США по «развороту к Азии» – на ноги посредством помощи и другой поддержки. Китай, со своей стороны, не забывал о морских спорах с Манилой относительно рифа Скарборо и потому оказывал помощь, как

<sup>289</sup> Ibid.

<sup>290</sup> Ibid.

<sup>291</sup> Michael P. Croissant, *The Armenia-Azerbaijan Conflict: Causes and Implications* (Santa Barbara, Calif.: Praeger, 1998); RIA Novosti, «Russia Shipping Arms Worth \$1 Bln to Azerbaijan – Report», Sputnik International, June 18, 2013.

<sup>292</sup> Judith Miller, «Clintons Urge Ukraine to Spurn Russian Pressure, Sign Deal with European Union», *Newsmax*, September 21, 2013.

<sup>293</sup> Andrew Jacobs, «Asia Rivalries Play Role in Aid to the Philippines», *New York Times*, November 14, 2013 (в статье говорится, что «излияние» помощи на головы сотен тысяч обездоленных филиппинцев было «превосходством», адресованным главному азиатскому игроку – Китаю).

писали, на «пренебрежимом уровне»<sup>294</sup>. Реакция администрации Обамы была геополитически правильной, поскольку позволила укрепить признательность правительства Акино Соединенным Штатам.

Если военная и гуманитарная помощь могут порой различаться в своем геоэкономическом измерении, двусторонняя экономическая помощь (в развитии) лишена подобной двусмысленности. Она не только зачастую является чисто геоэкономической, но и – благодаря новым странам-донорам, приходящим сюда с собственными правилами, – оказывается наиболее интересным типом помощи с позиций геоэкономики. Государственная помощь в развитии (ГПР) достигла рекордного уровня в 2013 году, чему способствовало увеличение расходов на ГПР до 20–30 % в таких странах, как Россия и Япония<sup>295</sup>. С появлением новых доноров профиль государств-получателей помощи тоже изменился. Даже при общем движении объемов помощи к рекордным высотам в 2013 году, совокупная помощь Африке сократилась на 5,6 % за тот же период<sup>296</sup>. Финансовые потоки в ряд государств со средним уровнем доходов между тем усилились – в наибольшей степени это верно для стран наподобие Пакистана, Египта и Индии, которые вдобавок приобрели дополнительную геополитическую значимость. Неизбежно встает вопрос о том, не переориентируются ли потоки двусторонней помощи в целом на стратегические цели, игнорируя развитие как таковое.

Никакая группа стран не олицетворяет собою этот новый класс доноров нагляднее, чем Совет сотрудничества стран Персидского залива (СССПЗ), и не найти лучшего примера геоэкономически мотивированной помощи СССПЗ, чем помощь Египту, где гарантии Совета составили в общей сложности около 40 миллиардов долларов только за последние три года. В промежутке между свержением президента Мубарака в феврале 2011 года и отстранением от власти президента Мурси в июле 2013 года Катар выделил Египту 8 миллиардов долларов, в том числе 4 миллиарда долларов в депозитах Центробанка и 1 миллиард в форме грантов<sup>297</sup>. Катар также обещал выделить дополнительно 18 миллиардов долларов в 2012 году на поддержку туристических и промышленных проектов на средиземноморском побережье Египта в течение пяти лет, однако египетские военные сместили президента Мурси прежде, чем Доха выполнила это обещание<sup>298</sup>. Другие члены Совета не остались в стороне от определения политического будущего Египта. Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты и Саудовская Аравия ответили на 8 миллиардов долларов из Дохи в правление Мурси повышением ставки и предложили Египту около 12 миллиардов долларов сразу после свержения президента. (По сообщениям, Кувейт, ОАЭ и Саудовская Аравия предоставили Египту даже более крупный заем: по состоянию на осень 2014 года сумма достигала 20 миллиардов долларов.) Применительно к ОАЭ бюджет на развитие вырос на 375 % в 2013 году.

По крайней мере, для некоторых стран Персидского залива эта стратегия поддержки преемников Мурси принесла геополитические дивиденды. После двух лет помощи нынешнему режиму Эль-Сисси в преодолении экономических неурядиц и кризисов Саудовская Аравия и Египет отметили годовщину соглашения, подписав в июле 2015 года Каирскую декларацию, которая предусматривает создание совместных арабских военных сил и рас-

<sup>294</sup> Соединенные Штаты и Китай отреагировали совершенно по-разному. США направили свой флот и морскую пехоту и пообещали выделить 20 миллионов долларов в качестве помощи. Китай, с другой стороны, ограничился поначалу выделением 100 000 долларов, но затем, пристыженный международным сообществом, увеличил свой взнос до ничтожных 1,6 миллиона долларов. Walter Lohman, «What Typhoon Haiyan Taught Us about China», National Interest, November 18, 2013.

<sup>295</sup> «Foreign Aid Reaches Record High», Guardian, April 8, 2014.

<sup>296</sup> Ibid.

<sup>297</sup> «Qatar's Aid to Egypt Raises Fears on Motives», Wall Street Journal, May 17, 2013.

<sup>298</sup> Из обещанных 18 миллиардов долларов 8 миллиардов предназначались на производственные мощности у северного входа в Суэцкий канал, а 10 миллиардов – на гигантский туристический курорт на побережье Средиземного моря. Marwa Awad, «Qatar Says to Invest \$18 Billion in Egypt Economy», Reuters, September 6, 2012.

ширение экономических связей между двумя странами. Египет не замедлил сделать первый вклад в партнерство: в сентябре 2015 года египтяне отправили 800 военнослужащих в Йемен, на возглавляемую Саудовской Аравией войну с повстанцами-хуситами, и тем самым придали кампании черты мультинациональной коалиции<sup>299</sup>.

При соседях, столь явно борющихся за влияние под предлогом оказания помощи, неудивительно, что 10 % ВВП Египта составляет именно иностранная помощь. Аналогичная, пусть слегка «урезанная» ситуация наблюдается в Ливане, где правительство получило 12 миллиардов долларов от ССПЗ за последнее десятилетие, и эти деньги приобрели такое значение для бюджета, что «Ливан попросту не выживет без стран Персидского залива», по признанию Мохаммада Шукера, главы ливанского министерства торговли, промышленности и сельского хозяйства<sup>300</sup>. Доноры Персидского залива выделяются среди прочих масштабами помощи – 8 миллиардов долларов от Катара правительству Мурси в Египте в 2012–2013 годах составляют около 40 процентов всей двусторонней экономической помощи, запланированной конгрессом США на 2013 год.

Государства-доноры ССПЗ также не скрывают собственных геоэкономических мотивов. Поддержка ливийских повстанцев со стороны Катара (экономическая, военная и гуманитарная) была столь значительна, что после захвата дворцового комплекса Каддафи в августе 2012 года повстанцы подняли в знак благодарности катарский флаг<sup>301</sup>. Можно вспомнить и 1,5 миллиарда долларов, выделенных Саудовской Аравией Пакистану в марте 2014 года ради «поддержания валютных резервов Исламабада, исполнения Пакистаном своих долговых обязательств и реализации крупных энергетических и инфраструктурных проектов», по объяснению пакистанских чиновников в интервью агентству «Рейтер»<sup>302</sup>. По сообщениям в прессе, «это предложение поступило в обмен на пакистанское содействие в укреплении внутренней безопасности Саудовской Аравии»<sup>303</sup>. Однако представители пакистанской оппозиции утверждают, что саудовская помощь была оказана «за независимую позицию Пакистана по Сирии»<sup>304</sup>.

Не подлежит сомнению, что практически все миллиарды долларов двусторонней помощи, выделенные странами Персидского залива, остаются на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Но отсюда не стоит делать вывод, будто лидеры стран Залива не смотрят на государства за пределами региона в качестве объектов «приложения» средств. На самом деле страны Персидского залива прекрасно понимают, что они фактически заперты в этом уголке мира, а потому регулярно соперничают и расходуют средства на региональном уровне таким образом, чтобы заслужить благосклонность США – или оказать влияние на политику Вашингтона<sup>305</sup>. «Катар – это такой мелкий типчик с огромными ресурсами, кото-

<sup>299</sup> Iyad Dakka, «How the U.S. Can Capitalize on a Budding Egypt-Saudi Alliance», *World Politics Review*, September 10, 2015.

<sup>300</sup> Dana Halawi, «Choucair: Firms Must Hire More Lebanese», *Daily Star Lebanon*, January 29, 2014.

<sup>301</sup> Blake Hounshell, «The Qatar Bubble», *Foreign Policy*, April 23, 2012.

<sup>302</sup> Mehreen Zahra-Malik, «Saudi Arabia Loans Pakistan \$1.5 Billion to Shore Up Economy», *Reuters*, March 13, 2014.

<sup>303</sup> Farhan Bokhari, «Saudi Arabia Gives Financial Aid to Pakistan», *Financial Times*, March 14, 2014. «Саудовскую поддержку Пакистану закрепил визит в середине февраля Салмана бен Абдель Азиза аль-Сауда, наследного принца Саудовской Аравии, на фоне разговоров о том, что Саудовская Аравия стремится к укреплению контактов в сфере безопасности с Пакистаном. В феврале старший чиновник пакистанской разведки сказал в интервью „Файненшл таймс“, что Саудовской Аравии нужно „большое количество [пакистанских] солдат, чтобы вести кампанию на йеменской границе и обеспечивать внутреннюю безопасность“».

<sup>304</sup> «Pakistan Defends \$1.5b Aid from Saudi Arabia», *Gulf News*, March 19, 2014.

<sup>305</sup> Эксперт по странам Персидского залива и глава ближневосточного центра Фонда Карнеги Лина Хатиб объясняет эти региональные споры: «Внешнеполитические решения Катара и их последствия тесно связаны с его давним соперничеством с Саудовской Аравией за региональное влияние. Доха долго оставалась мелким региональным актором в тени Эр-Рияда. Желание Катара увеличить свое политическое влияние привело к конфронтации с Саудитами из-за Сирии и Египта». Lina Khatib, «Qatar and the Recalibration of Power in the Gulf», *Carnegie Middle East Center*, September 11, 2014, <http://carnegie->

рый решил использовать свои ресурсы во внешней политике, – пояснил эксперт по Ближнему Востоку Пол Салем в интервью „Нью-Йорк таймс“, когда Катар объявил о продолжении финансовой поддержки ХАМАС в конце 2012 года. – У них нет никаких ограничений. Они могут занимать любую позицию, в любое время в любом месте»<sup>306</sup>. Эта гибкость работает в обе стороны: Вашингтон не колеблется, приглашая Доху использовать свои связи при необходимости. Катар вел переговоры с сирийским отделением «Аль-Каиды» по освобождению американского писателя Питера Тео Кертиса в августе 2014 года, он же организовал обмен пленными, когда американского солдата Боуи Бергдала обменяли на пятерых талибов из Гуантанамо.

Помимо государств Персидского залива в число геэкономических доноров входят такие страны, как Южная Корея, «старые новые доноры» наподобие России и давние доноры вроде Японии, которые пересматривают состав своих традиционно больших портфелей, определяя направления с максимальной стратегической отдачей<sup>307</sup>. Единственный член комитета содействия развитию ОЭСР, который сам когда-то получал такую помощь, Южная Корея рассматривает свою иностранную помощь как важнейший элемент декларированного возвышения до статуса «средней мировой державы»<sup>308</sup>. Примерно две трети объема корейской помощи остаются в Азии, направляются преимущественно в Юго-Восточную Азию, где региональная пресса сразу заговорила о том, что «официальная помощь в целях развития со стороны Южной Кореи будет важным и полезным инструментом формирования новых конструктивных отношений АСЕАН с другими государствами»<sup>309</sup>.

Японская стратегия национальной безопасности, опубликованная в декабре 2013 года, предусматривает наращивание помощи в развитии со стороны Японии во имя «увеличения вклада страны в сохранение мира в регионе», в том числе в рамках «стратегического использования такой помощи»<sup>310</sup>. В июне 2014 года группа экспертов под руководством министра иностранных дел Японии Фумио Кисиды подготовила документ, где рекомендовалось превратить иностранную помощь в стратегически важный дипломатический инструмент; мгновенно оценив потенциал этих выводов, премьер-министр Японии Синдзо Абэ распорядился в течение полугода реформировать внешнюю политику страны. Данный шаг ознаменовал окончательный отказ от собственного Японии ранее неприятия помощи в качестве геополитического инструмента<sup>311</sup>.

В своих крайних вариантах эти очевидно геэкономические подходы могут подразумевать полное отсутствие конкуренции, что ощутила на собственном примере Беларусь, вызвав раздражение Москвы переговорами о кредитах с Китаем<sup>312</sup>. Также подобная помощь может быть использована для усиления негативного давления: вспомним предложение Москвы

[mec.org/2014/09/11/qatar-and-recalibration-of-power-in-gulf/hofm](http://mec.org/2014/09/11/qatar-and-recalibration-of-power-in-gulf/hofm).

<sup>306</sup> «Qatar's Emir Visits Gaza, Pledging \$400 Million to Hamas», New York Times, October 23, 2012.

<sup>307</sup> Claire Provost, «The Rebirth of Russian Foreign Aid», Guardian, May 15, 2011.

<sup>308</sup> Sarah Teo, Bhubhindar Singh, and See Seng Tan, «South Korea's Middle-Power Engagement Initiatives: Perspectives from Southeast Asia», S. Rajaratnam School of International Studies, Singapore, November 28, 2013.

<sup>309</sup> Nackhoon Han, «South Korea & ASEAN: To the Next Phase», Fair Observer, March 26, 2012.

<sup>310</sup> «National Security Strategy, December 17, 2013 (Provisional Translation)», Government of Japan, Cabinet Secretariat, [www.cas.go.jp/jp/siryou/131217an\\_zenhoshou/nss-e.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217an_zenhoshou/nss-e.pdf).

<sup>311</sup> Отражая послевоенный (имеется в виду холодная война) «дух времени», японская хартия помощи 1991 года прямо запрещает использование иностранной помощи в целях безопасности. Широко трактуемые в Японии как необходимый противовес китайскому геэкономическому влиянию, реформы Абэ призваны ликвидировать этот запрет на иностранную помощь в геополитических целях и должны направить больше средств на «поддержку зарубежной деятельности японских компаний в регионах, имеющих жизненно важное значение». Ibid.

<sup>312</sup> «Но Беларусь тоже, хотя и в гораздо меньших масштабах, пострадала в недавнем прошлом за попытки получить экономическую помощь от Китая». Peter Beaumont, «Russia Makes Latest High-Risk Move to Keep Pieces of Its 'Near Abroad' in Check», Guardian, March 1, 2014.

Киеву о финансовой помощи в ноябре 2013 года<sup>313</sup>. Вообще пакеты помощи, увязанные с угрозой торговых санкций, были способом, которым Москва ясно обозначала свои возможности вознаграждать или наказывать Киев за те или иные внешнеполитические решения<sup>314</sup>.

Среди новейших, наиболее эффективных каналов превращения долларов финансовой помощи в целях развития в средство геополитического влияния особняком стоит когорта государственных банков развития, которые расширяют финансирование развивающихся стран по ставкам ниже рыночных и готовы выделять рекордные суммы. В апреле 2014 года бразильский BNDES имел в четыре раза больше кредитных ресурсов, чем Всемирный банк, а Банк развития Китая, с общими активами свыше 980 миллиардов долларов, располагал списком заемщиков длиннее, чем «Морган Чейз»<sup>315</sup>. Эти государственные банки имеют гораздо более глубокие закрома, чем большинство проводников правительственной политики; в некоторых случаях, например, с ЦКБ Китая, эти банки также действуют в рамках распоряжения набрать клиентскую базу за пределами национальных границ. На сегодняшний день эта база включает не только частных клиентов, но и иностранные государственные структуры, которых привлекают значительные объемы кредитования по ставкам ниже рыночных (Венесуэла получила, к примеру, 40 миллиардов долларов от ЦКБ – примерно по 1400 долларов за каждого мужчину, женщину и ребенка в стране)<sup>316</sup>.

Учреждение банка БРИКС – который позиционируется вполне открыто как альтернатива Всемирному банку – является одним из наиболее четких сигналов того, что впредь помощь вовсе не обязательно будет оказываться сугубо на западных условиях. Имея начальный капитал в 100 миллиардов долларов и почти наверняка ориентированный на Африку, этот банк обеспечивает Китаю дополнительные средства для финансирования своей экспансии на континент. Но за созданием банка может скрываться иная цель. Учитывая обилие существующих способов финансирования ресурсных инвестиций в развивающихся странах, учреждение многостороннего банка развития, где не представлена ни одна западная страна, ясно сигнализирует об уверенности в жизнеспособности альтернативной модели и о желании создать собственную базу знаний и, как считают некоторые, переосмыслить основные организационные принципы международной финансовой системы<sup>317</sup>. Банку еще далеко до зрелости, но лидеры стран БРИКС уже приступили к очерчиванию ряда структурных элементов: например, соглашение о новом банке предполагает, что участники сохранят роль множества государственных предприятий (аналитики ожидают, что и в проектах созданного по инициативе Китая нового Азиатского банка инфраструктурных инвестиций будут пре-

<sup>313</sup> Москва применяет ряд весьма суровых торговых санкций против Украины, а президент Путин представил программу помощи, в том числе финансовой на 15 миллиардов долларов, обещал снизить цены на природный газ и продолжить сотрудничество и реализацию совместных проектов в сфере ядерной энергетики, технологий и обрабатывающей промышленности. См. David Herszenhorn and Andrew Kramer, «Russia Offers Cash Infusion for Ukraine», New York Times, December 17, 2013; Darina Marchak and Katya Gorchinskaya, «Russia Gives Ukraine Cheap Gas, \$15 Billion in Loans», Kyiv Post, December 17, 2013; «Kiev Testing 'Pause' in EU Integration», Kiev Ukraine News Blog, November 15, 2013, <http://news.kievukraine.info/2013/11/kyiv-testing-pause-in-eu-integration.html>.

<sup>314</sup> Обсуждение умного, стратегического подхода к Восточному партнерству, включая рекомендации относительно того, как сдерживать все более агрессивную тактику России за счет укрепления давних связей стран Восточного партнерства ЕС: Richard Youngs and Kateryna Pishchikova, «Smart Geostrategy for the Eastern Partnership», Carnegie Foundation Europe, November 14, 2013.

<sup>315</sup> Henry Sanderson and Michael Forsythe, *China's Superbank: Debt, Oil and Influence – How China Development Bank is Rewriting the Rules of Finance* (New York: John Wiley & Sons, 2012), 41; Pruden Ho, «Chinese Bank Takes Great Leap Forward», Wall Street Journal, September 4, 2012.

<sup>316</sup> Sanderson and Forsythe, *China's Superbank*, preface.

<sup>317</sup> По словам Мартина Дэвиса, директора йоханнесбургской компании Frontier Advisory, «логичнейшим шагом БРИКС было бы создание новых институтов для развивающегося мира наподобие бреттон-вудских. Мы наблюдаем переход власти от традиционного к развивающемуся миру... и этот сдвиг вызывает серьезную геополитическую озабоченность». Mike Cohen and Ilya Arkhipov, «BRICS Nations Plan New Bank to Bypass World Bank, IMF», Bloomberg Business, March 26, 2013.

обладать китайские компании)<sup>318</sup>. Саму идею предложил Пекин, но ее одобрили остальные участники – все страны БРИКС, как сообщается, хотя и удостовериться в том, что их ведущие компании не окажутся отрезанными от финансирования по линии банка БРИКС<sup>319</sup>.

---

<sup>318</sup> Barry Eichengreen, «Do the Brics Need Their Own Development Bank?», *Guardian*, August 14, 2014. См. Andrew Higgins and David E. Sanger, «3 European Powers Say They Will Join China-Led Bank», *New York Times*, March 17, 2015; также см. Sebastian Heilmann, Moritz Rudolf, Mikko Huotari, and Johannes Buckow, «China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order», *Mercator Institute for China Studies, China Monitor* 18 (October 28, 2014).

<sup>319</sup> Eichengreen, «Do the Brics Need Their Own Development Bank?»; см. также Dingding Chen, «3 Reasons the BRICS' New Development Bank Matters», *Diplomat*, July 23, 2014.

## Финансовая и денежно-кредитная политика

Майдан на Украине, восстание после гибели торговца овощами в Тунисе – это лишь два примера превращения массовых возмущений и индивидуальных действий в основные силы революций и возвышения империй; эти силы сегодня, кажется, не менее могущественны, чем во времена Бисмарка или Наполеона. Однако некоторые историки утверждают, что «незаметные глазу преобразования в управлении финансами оказывают гораздо большее влияние на национальную мощь и ее глобальные проявления»<sup>320</sup>. Джереми Сури изучил несколько могучих империй – Великобританию, цинский Китай и Советский Союз, – дабы продемонстрировать, что «амбициозные идеологические проекты и грандиозные территориальные приобретения уступают в долговечности с точки зрения государственных интересов мобилизации капиталов и управления этими капиталами... Национальная сила опирается на финансы»<sup>321</sup>.

Утверждение Сури побуждает вспомнить аналогичные доводы Пола Кеннеди, Чарльза Тилли, Джареда Даймонда, Майкла Мазарра и Дэвида Ландеса, каждый из которых указывает на доступность дешевого капитала для инвестиций и расходов в качестве «необходимого основания для всякого проявления государственной власти»<sup>322</sup>. Воспользуемся примером Британской империи. Если выделять единственную важнейшую причину торжества британского империализма в мировом противостоянии с неопределенными шансами, это окажется возникновение в конце семнадцатого столетия новой системы управления доходами и кредитами. В обмен на выгодные условия заимствования британская корона при Вильгельме III предоставляла правовое обеспечение деятельности лондонского кредитного рынка и гарантировала авторитетом суда исполнение контрактных обязательств, в том числе обременительных для короны. Подчинив саму корону кредитным обязательствам, британские правители преуспели: им сделались доступными новые, значительно более дешевые в обслуживании финансовые потоки и гибкость управления, которая, в свою очередь, «существенно усиливалась в ходе войн и иных форм международной конкуренции», – объясняет Сури<sup>323</sup>.

Главный урок, усвоенный Вильгельмом III и его преемниками, вполне актуален и для наших дней. Сегодня не наблюдается дефицита в комментариях относительно взаимосвязи финансового здоровья той или иной страны и проецирования ею собственной силы извне, но лишь очень и очень немногие пытаются выявить конкретные каналы такой взаимосвязи или оценить эволюцию этих каналов в контексте радикальных изменений, что перекроили мировую финансовую и денежно-кредитную арену за последнее десятилетие<sup>324</sup>.

<sup>320</sup> Jeremi Suri, «State Finance and National Power: Great Britain, China, and the United States in Historical Perspective», Tobin Project discussion paper on «Sustainable National Security Strategy», January 2014.

<sup>321</sup> Ibid.

<sup>322</sup> Джереми Сури отмечает, что Пол Кеннеди рассматривает эту историю подробно и подчеркивает необходимость рационального финансирования для поддержания статуса великой державы (см. «State Finance and National Power»). В своем противоречивом тексте Пол Кеннеди утверждает, что страны могут расти и расширяться без прочного финансирования, но не способны поддерживать этот рост и расширение, если сталкиваются с дефицитом капитала вследствие обременительных военных или оккупационных расходов. См. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987), xv – xxv, 73–139. См. также Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies* (New York: W.W. Norton, 1997); Michael J. Mazarr, «The Risks of Ignoring Strategic Insolvency», *Washington Quarterly* 35, no. 4 (2012): 7–22; David Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor* (New York: W.W. Norton, 1998).

<sup>323</sup> Сури здесь ссылается на Кеннеди: *The Rise and Fall of the Great Powers*, 76–86.

<sup>324</sup> Пол Кеннеди снова служит наглядным примером. Его работа увязывает финансирование и сохранение статуса великой державы, но не учитывает недавние изменения мирового финансового и денежно-кредитного ландшафта. Дэниел Дрезнер оценивает состояние глобального экономического управления после финансового кризиса в книге *The System Worked*:

Возможно, это объясняется сугубо структурными причинами. Данные сферы обычно не рассматриваются как взаимодействующие, особенно в западных политических кругах. Финансовая и денежно-кредитная политика, пожалуй, меньше всего среди множества факторов и инструментов геэкономике привлекает внимание американских официальных лиц, озабоченных решением геополитических вопросов – а финансовые и монетарные чиновники отрицают геополитический аспект своей деятельности, возможно, жарче, нежели все остальные творцы международной экономической политики США. Обе стороны руководствуются своими соображениями, и данная четкая бифуркация достаточно хорошо обеспечивала стабильность Pax Americana более шести десятилетий.

Но имеется ряд оснований полагать, что в ближайшей перспективе геополитика кредитов и финансов может возродиться в новой, конкретизированной форме: это укрепление юаня, образование группы стран, ратующих за ослабление роли доллара, зрелость евро (несмотря на все сопровождающие ее проблемы) и ведущиеся в глобальном масштабе дебаты о количественном смягчении. Если такая конкретизированная форма финансовой и денежно-кредитной геополитики и вправду сформируется, видится маловероятным, что текущие нормы – неписаные правила, которые гарантируют работу западных министерств иностранных дел на комфортном удалении от работы министерств финансов и центральных банков – сохранят прежнюю обоснованность.

Помимо общей взаимосвязи разумной денежно-кредитной политики, здоровой экономики и геополитического влияния, имеются три основных канала, посредством которых государства способны трансформировать инструменты денежно-кредитной политики в средства геополитического влияния: это глобальная роль национальной валюты, способность привлекать средства по низким ставкам и возможность влиять на кредитные ставки других стран. Хотя сами по себе эти каналы отнюдь не новы, они сегодня используются в претерпевшем радикальные изменения ландшафте и потому мало схожи со своими аналогами в прошлом.

Начнем с первого: как глобальная роль национальной валюты позволяет проецировать власть?

Чарльз Киндлбергер однажды заметил, что «обменный курс страны – не просто цифра. Это олицетворение ее значимости в мире, своего рода международный символ статуса»<sup>325</sup>. Возьмем в качестве примера введение евро. Когда Европейский союз ввел свою единую валюту в 2001 году, евро широко трактовался как наиболее яркое новшество на мировых валютных рынках после Бреттон-Вудской конференции 1944 года<sup>326</sup>. Не важно, в самом деле, означало ли введение евро «зарю новой эры для Европы», знаменовало ли наступление периода, когда европейские страны «сомкнутся в единое, более эффективное и продуктивное целое»; все эти выгоды были второстепенными для «изобретателей» евро<sup>327</sup>. Более предметная точка зрения начала формироваться в 1970-х годах в Германии – в частности, ее озвучил канцлер ФРГ Гельмут Шмидт в выступлении перед правлением немецкого Бундесбанка в 1978 году, накануне заседания Европейского совета, где одобрили саму идею европей-

---

How the World Stopped Another Great Depression (New York: Oxford University Press, 2014), 184–185; он отмечает, что относительное влияние Соединенных Штатов несколько сократилось, но остается достаточно устойчивым. Дрезнер указывает прежде всего на контроль Вашингтона над мировой резервной валютой, рынками капитала и владением активами.

<sup>325</sup> Charles P. Kindleberger, *Power and Money: The Economics of International Politics and the Politics of International Economics* (New York: Basic Books, 1970), 204.

<sup>326</sup> Daniel Daianu, «Re-discovering the Values of Bretton Woods», *Europe's World*, October 1, 2013; George Melloan, «The Euro Has Been a Smashing Success», *Wall Street Journal*, March 8, 2010; Russell Shorto, «In Praise of the Euro: A Case for the World's Most Hated Currency», *New Republic*, November 8, 2011.

<sup>327</sup> Романо Проди, бывший президент Европейской комиссии; цит. по: David Fairlamb, «Euros in Hand, Europe Expects a New Era», *Bloomberg Businessweek*, January 1, 2002. Также см. Strobe Talbott, «Monnet's Brand & Europe's Fat», *Brookings Essay*, February 11, 2014.

ской валютной системы. Из стенограммы, которая заслуживает длинной цитаты, следует, что Шмидт призывал немецких банкиров поддержать европейский финансовый (и валютный) союз, причем ясно дал понять, что это, прежде всего, вопрос геополитики:

*Что касается немецкой политики, скажу так: это кажется очевидным, но не утрачивает насущности – без эффективного функционирования общего рынка, без экономически и политически влиятельного европейского сообщества немецкую внешнюю политику невозможно проводить успешно. Немецкая внешняя политика зиждется на двух великих принципах: это европейское сообщество и Североатлантический альянс... Игра, в которую мы играли в последние десять лет с Советским Союзом и странами Восточной Европы, ставкой в которой был Берлин, в которой мы стремились закрепить положение этого судьбоносного города, никогда бы не началась без этих двух опор нашей политики...*

*Скруплезно исполняя свои обязанности, мы стали еще сильнее по сравнению с нашими западными союзниками. Еще мы приобрели солидный политический вес в их глазах. Потому тем более важно для нас облечься в общеевропейскую мантию. Нам нужна эта мантия не только для того, чтобы скрыть наготу нашей внешней политики в отношении Берлина или Аушвица, но и чтобы спрятать неуклонное нарастание относительных преимуществ в экономике, политике и военной силе ФРГ в рамках Запада. Чем чаще данные преимущества попадают в поле зрения, тем сложнее становится обеспечивать пространство для маневров. И потому крайне желательно и впредь опираться на те два столпа, которые одновременно служат нам накидкой, скрывающей наши истинные возможности...*

*С другой стороны, я сказал, что европейская валютная система подразумевает риски. Повторю: она также сулит важные перспективы, особенно если ее внедрение увенчается успехом, перспективы того, что европейское сообщество не распадется. Это действительно ключевая предпосылка немецкой внешней политики и ее своеобразия. Она предлагает вдобавок экономические шансы, которые я не поместил в приоритеты своего выступления, но которые я не собираюсь отрицать...*

*Здесь есть пределы даже для нас, дамы и господа. Мы не можем бесконечно действовать на благо доллара, который пинают, точно футбольный мяч, правительство США, их казначейство и Федеральная резервная система. Мы не можем так поступать. Но если мы когда-нибудь решим, что с нас довольно, нам нужны союзники в Европе. Ведь подобное не так-то просто сделать в отношении военного лидера Североатлантического альянса. Да, нам понадобятся товарищи, которые встанут с нами плечом к плечу и скажут: верно, немцы правы, не в наших французских, допустим, интересах, что европейскими валютами постоянно жертвуют ради доллара, которым пренебрегают в его собственной стране... Для меня лично вся ситуация была понятна с самого начала и остается составной частью внешней политики<sup>328</sup>.*

Почти четыре десятилетия спустя ряд государств-членов ЕС продолжает воспринимать евро как преимущественно геополитический проект. В январе 2014 года, когда евро-

---

<sup>328</sup> Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt (assurances on operation EMS), November 30, 1978, Bundesbank Archive, declassified 2008.

кризис еще был далек от улаживания, Латвия восемнадцатой среди членов ЕС приняла единую валюту. Заголовки СМИ освещали это событие в прямолинейном геоэкономическом ключе: «Латвия считает введение евро дополнительной защитой от России». Латвийский министр финансов Андрис Вилкс заявил, что события на Украине ускорили переход Латвии на евро. «Россия вряд ли когда-либо изменится, – сказал Вилкс прессе. – Мы хорошо знаем своего соседа. Так было раньше, так будет дальше, возможны самые непредсказуемые шаги. Потому для нашей страны очень важно держаться заодно с ЕС»<sup>329</sup>. Литва вступила в еврозону в начале 2015 года, и министры в Вильнюсе объяснили свое решение аналогичными соображениями. «Здесь присутствует символический подтекст: мы видим себя максимально интегрированными в Европу», – сообщил Роландас Кришчюнас, заместитель министра иностранных дел<sup>330</sup>.

Когда пристально анализируешь случаи сильного глобального присутствия национальной валюты и связанных с этим геополитических выгод, вспоминается, помимо евро, всего один другой пример по-настоящему глобальной валюты. Разумеется, Соединенные Штаты Америки извлекают ряд стратегических преимуществ из глобальной роли доллара<sup>331</sup>. Последний выступает в качестве «страховки от стихийных бедствий» – в периоды международных финансовых и геополитических кризисов средства переводят в доллары, увеличивая покупательную способность США и тем самым укрепляя возможность страны реагировать эффективно<sup>332</sup>. Это обеспечивает Америке уникальный шанс располагать масштабным дефицитом бюджета, одновременно кредитуясь в собственной валюте<sup>333</sup>. Также это позволяет вводить финансовые санкции, которые (на уровне конкретных банков и компаний или на уровне стран целиком – вспомним Иран) видятся сегодня важным элементом внешней политики США. За шесть десятков лет эти геоэкономические «привилегии» сделались настолько привычными для американского мышления, что они как бы предполагаются имплицитно.

Но все чаще появляются сомнения относительно сохранения статуса доллара как мировой валюты вне конкуренции<sup>334</sup>. Владельцы долларовых резервов диверсифицируют свои активы – доля малых сумм в мировых резервах выросла в три раза за последние шесть лет<sup>335</sup>. Призывы ликвидировать глобальный статус доллара, подкрепленные финансовым кризисом 2008–2009 годов, а также, недавно, растущим дефицитом бюджета и потолком госдолга (и внутренними дебатами по этому поводу) Вашингтона, в настоящее время являются эта-

<sup>329</sup> Richard Milne, «Latvia Sees Joining Euro as Extra Protection against Russia», *Financial Times*, December 30, 2013.

<sup>330</sup> Ibid.

<sup>331</sup> Джонатан Киршнер, специалист по международной политической экономии из Корнельского университета, предлагает заново оценить взаимосвязь международного статуса доллара и способности США проецировать силу в период после мирового финансового кризиса 2008–2009 годов; он утверждает, что кризис «обвалил» глобальную роль доллара, как и геополитический статус Соединенных Штатов. Jonathan Kirshner, «Bringing Them All Back Home: Dollar Diminution and U.S. Power», *Washington Quarterly*, Summer 2013.

<sup>332</sup> Как объясняет Киршнер в ранних работах, поиски «безопасной гавани» в Соединенных Штатах в период глобального политического противостояния привели к тому, что США фактически не обращали внимания на случавшиеся одновременно политические и финансовые кризисы. См. Jonathan Kirshner, «The Inescapable Politics of Money» in Jonathan Kirshner, ed., *Monetary Orders: Ambiguous Economics, Ubiquitous Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2003). Также см. Jonathan Kirshner, *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995).

<sup>333</sup> С 2000 по 2005 год доля мировых резервов в долларах, как указывает анализ МВФ, снизилась на 4,4 процентного пункта по стоимости и на 2,2 процентных пункта по величине. Anna Wong and Ted Truman, «Measurement and Inference in International Reserve Diversification», Peterson International Institute for Economics, Working Paper 07–06, July 2007.

<sup>334</sup> Arvind Subramanian, «The Inevitable Superpower: Why China's Dominance Is a Sure Thing», *Foreign Affairs*, September/October 2011; Kirshner, «Bringing Them All Back Home»; Sebastian Mallaby and Olin Wethington, «The Future of the Yuan», *Foreign Affairs*, January/February 2012; Robert Zoellick, «The Currency of Power», *Foreign Policy*, October 8, 2012.

<sup>335</sup> Alan Wheatley, *The Power of Currencies and Currencies of Power* (London: International Institute for Strategic Studies, 2013), 13.

ким стандартом ежегодных саммитов БРИКС; похожее мнение можно услышать и в других столицах, включая Париж и Брюссель<sup>336</sup>. «Среди китайских чиновников и экспертов, — объясняет журналист „Файненшл таймс“ Джефф Дайер, — существует широко распространенное мнение о том, что США злоупотребляют своим положением регулятора основной резервной валюты и проводят безответственную экономическую политику. Также эти люди не скрывают глубинных геополитических целей валютного передела и стремления ограничить роль доллара в международной валютной системе»<sup>337</sup>. Комментируя в октябре 2013 года дискуссии о потолке госдолга США, государственное китайское информационное агентство «Синьхуа» тоже призвало создать новую резервную валюту, обосновав этот призыв «уменьшением влияния США на мировой арене», рекомендовало «деамериканизировать мир» и раскритиковало США по ряду вопросов (политика, права человека, безопасность и пр.), выйдя далеко за пределы денежно-кредитной или экономической политики<sup>338</sup>.

Если нынешние тенденции сохранятся, в ближайшие десятилетия может произойти наиболее значимый «сдвиг» в архитектуре мировых финансов с 1945 года и (пожалуй, это даже более важно для Китая) с начала реформ Дэн Сяопина<sup>339</sup>. В главе 4 долгосрочная стратегия Китая по юаню описывается более подробно; здесь же вполне достаточно отметить два следующих обстоятельства. Во-первых, интернационализация юаня сопровождается рядом экономических и геополитических факторов, причем некоторые конфликтуют между собой — по крайней мере, с точки зрения интересов США. Применять санкции стало сложнее, поскольку отдельные экономические интересы США (рыночный обменный курс юаня, например) получают преимущество. Поскольку примирение этих напряженностей требует компромисса с национальными интересами США, данные вопросы как будто лишают Вашингтон возможности оценивать их комплексно.

Во-вторых, мало известно о способности мировой финансовой системы принимать в себя дополнительную резервную валюту<sup>340</sup>. В мире уже имеются две резервные валюты, доллар и евро, а вариант с третьей, помимо общих рассуждений, почти не рассматривается

<sup>336</sup> «Финансовый кризис... позволил нам ясно увидеть, насколько неразумно устроена международная денежная система», по словам Ли Жогу, главы китайского Экспортно-импортного банка (Geoff Dyer, David Pilling, and Henny Sender, «A Strategy to Straddle the Planet», Financial Times, January 17, 2011). Бывший главный экономист Всемирного банка Джастин Ифу Лин выразил схожее мнение, сообщив на встрече «Брейгеля», брюссельского экономического мозгового центра: «Господство доллара является основной причиной финансовых и экономических кризисов в мире». См. Michael Barris, Fu Jing, and Chen Jia, «Replace Dollar with Super Currency: Economist», China Daily USA, last updated January 29, 2014.

<sup>337</sup> Dyer, Pilling, and Sender, «A Strategy to Straddle the Planet».

<sup>338</sup> «Корыстный Вашингтон злоупотребляет своим статусом сверхдержавы и даже провоцирует нарастание хаоса в мире, перекладывая финансовые риски на другие страны... Циклическая стагнация в Вашингтоне вследствие нежелания двух партий согласовать федеральный бюджет и одобрение увеличения верхнего порога госдолга вновь подвергают опасности огромные долларовые активы многих стран, поэтому международное сообщество терзается сомнениями... Развивающимся странам и странам, переходящим к рыночной экономике, следует предоставить более активную роль в крупных международных финансовых институтах, включая Всемирный банк и Международный валютный фонд, дабы они могли точнее оценить последствия преобразований глобального экономического и политического ландшафта. В качестве составной части эффективных реформ можно предусмотреть и введение новой международной резервной валюты, которая должна заменить доминирующий доллар США, чтобы мировое сообщество смогло навсегда избавиться от колебаний, вызванных усилением внутреннего политического хаоса в Соединенных Штатах». «Commentary: U.S. Fiscal Failure Warrants a DeAmericanized World», Xinhua, October 13, 2013. См. также Mark Landler, «Seeing Its Own Money at Risk, China Rails at U.S.», New York Times, October 15, 2013.

<sup>339</sup> Доклад 2010 года, среди авторов которого главный экономист Азиатского банка развития Дунъюн Пак использует еще более агрессивную терминологию; в документе предполагается, что увеличение влияния СФБ и решительность в управлении резервами со стороны центральных банков также будут способствовать уменьшению глобальной роли доллара, что ускорит реформу мировой валютной системы. Donghyun Park, «Asia's Sovereign Wealth Funds and Reform of the Global Reserve System», Nanyang Technological University, 2010.

<sup>340</sup> См. «Beijing Symposium on the Future of the International Monetary System and the Role of the RMB», organized by Council on Foreign Relations, November 2011, conference papers available online at [www.cfr.org/thinktank/cgs/beijingpapers.html](http://www.cfr.org/thinktank/cgs/beijingpapers.html). Также см. Sebastian Mallaby and Olin Wethington, «The Future of the Yuan», Foreign Affairs, January/February 2012.

и не моделируется<sup>341</sup>. По мнению таких исследователей, как Бенн Стейл, которые не находят прецедентов успешного взаимодействия нескольких резервных валют, остается открытым вопрос о том, смогут ли Соединенные Штаты сохранить достаточно экономические преимущества от статуса доллара с принятием юаня в «клуб» мировых резервных валют<sup>342</sup>. Кроме того, отсутствует современный прецедент мировой резервной валюты, эмитируемой недемократической страной<sup>343</sup>.

Даже если Соединенные Штаты смогут сохранить достаточное количество своих экономических преимуществ, имеются геополитические соображения, которые следует учитывать, в том числе ослабление эффективности американских экономических санкций и падение регионального влияния США в Азии и за ее пределами. В современном финансовом мире сложно определить, насколько эти американские «привилегии» зависят от двусторонних отношений. Однако ясно, что утрата данных преимуществ заставит Соединенные Штаты искать новые компромиссы между целями внешней политики и внутренними экономическими издержками для обеспечения этих целей.

Подобная неопределенность сложилась в интересное время. Вопросы статуса резервной валюты сегодня намного важнее, чем в предыдущие эпохи, поскольку нынешние резервы достигли гораздо больших объемов (они в десять раз превосходят резервы пятнадцатилетней давности), причем большая часть этих накоплений приходится на развивающиеся страны Азии<sup>344</sup>. Некоторые аналитики утверждают, что такая стратегия Азии гарантирует ее безопасность<sup>345</sup>. Вдобавок эти резервы намного «мутнее», так сказать, чем в предыдущие десятилетия, что порождает нестабильность и чревато геополитическими потрясениями. В марте 2014 года, например, Федеральный резерв США зафиксировал наиболее значительное за всю историю еженедельное падение размера государственного долга США во владении иностранных государств – 105 миллиардов долларов всего за неделю. На официальном уровне не сообщалось, какая именно страна причастна к этому падению, но все были уверены, что это Россия избавилась от части своих американских вкладов в ответ на угрозу санкций вследствие ситуации на Украине<sup>346</sup>.

<sup>341</sup> Некоторые аналитики призывают вспомнить валютную систему до Первой мировой войны (британский фунт, немецкая марка и доллар США), но все «системообразующие» резервные валюты в первой половине двадцатого столетия были привязаны к золоту, в отличие от сегодняшних.

<sup>342</sup> Benn Steil, «The End of National Currency», *Foreign Affairs*, May/June 2007. См. также Barry Eichengreen, «The Once and Future Dollar», *American Interest*, May/June 2012.

<sup>343</sup> Барри Эйхенгрин остановился на этом в своем выступлении на конференции «Интернационализация юаня: ее последствия для внутренних реформ в Китае и для международной системы» в университете Сан-Диего, 7–8 июня 2012 года. Он отметил, что «на протяжении истории все резервные валюты принадлежали демократическим правительствам». Conference summary available at [http://china.ucsd.edu/\\_les/renminbi/pdf-rmb-report.pdf](http://china.ucsd.edu/_les/renminbi/pdf-rmb-report.pdf).

<sup>344</sup> См. отчет МВФ о составе валютных резервов. Обновленный в декабре 2014 года, этот отчет оценивает общий объем резервов иностранной валюты в 12 триллионов долларов. Для сравнения: в марте 2006 года резервы во всем мире составляли 4,9 триллиона долларов, то есть 11 процентов мирового ВВП того времени. По данным ежеквартального обзора Банка международных расчетов (сентябрь 2006 года), «в период с 1995 по 2005 год все промышленно развитые страны отчитывались перед МВФ, а среди развивающихся стран только 80–90, что равнялось 51–66 % от общего числа развивающихся стран». МВФ не называет страны, пополнявшие резервы, но, принимая во внимание разницу в цифрах, логично предположить, что Китай тогда принадлежал к «уклонистам». Кроме того, изменения в практиках отчетности дополнительно осложняют такие исторические сопоставления. См. [http://bis.hasbeenforeclosed.com/publ/qtrpdf/r\\_qt0609e.pdf](http://bis.hasbeenforeclosed.com/publ/qtrpdf/r_qt0609e.pdf).

<sup>345</sup> «Соображения безопасности также стимулируют управление резервами в некоторых регионах Азии, где Япония, Южная Корея и Тайвань находятся под дипломатическим и военным покровительством США. Даже если нет очевидной выгоды, сложно вообразить, что они поставят под угрозу свои отношения с США, отказавшись от доллара. Частичный переход к другим валютам видится разумным, но публичная угроза со стороны Японии 1998 года продать облигации США, например... вряд ли повторится». Wheatley, *The Power of Currencies and Currencies of Power*.

<sup>346</sup> Min Zeng, «Big Drop in Foreigners' Treasury Holdings at Fed Stirs Talk», *Wall Street Journal*, March 14, 2014; Patrick Jenkins, Daniel Schäfer, Courtney Weaver, and Jack Farhy, «Russian Companies Withdraw Billions from West, Say Moscow Bankers», *Financial Times*, March 14, 2014.

Эти проблемы меркнут рядом с теми, которые порождаются объемом и непрозрачностью резервов Пекина. Поскольку Китай использует посредников, как правило, базирующихся в Европе, чтобы замаскировать большую часть своих приобретений, ни мировые рынки, ни американские чиновники не представляют четко, какими объемами долгов США владеет Китай<sup>347</sup>. К февралю 2014 года, например, Бельгия опередила признанные мировые финансовые центры и крупнейших экспортеров нефти и стала третьим по величине иностранным держателем американского государственного долга после Китая и Японии, с активами в размере 341,2 миллиарда долларов (по сравнению с 166,8 млрд долларов полугодом ранее, в августе 2013 года); удивительно для страны с населением 11 миллионов человек и годовым валовым внутренним продуктом в размере 484 миллиарда долларов<sup>348</sup>.

Этот поразительный рост интереса Бельгии к американским казначейским обязательствам просто-напросто маскирует тайную скупку суверенных долгов из топа рейтингов другими странами через посредников. «Мы знаем, что действует не Бельгия, для нее объемы слишком велики. Нужно присмотреться к депозитам этой страны», – замечает Марк Чендлер, главный валютный аналитик компании «Браун бразерс Гарриман»<sup>349</sup>. Прочие финансовые блогеры высказываются менее завуалированно: «Если коротко, кто-то – не ясно, кто, – действуя через Бельгию и, скорее всего, через сервис Евроклир (твердых доказательств не имеется), пополнил резервы облигаций на рекордные 141 миллиард с декабря, то есть с месяца, когда Бернанке объявил о начале кризиса, доведя госдолг Штатов до беспрецедентных 341 миллиарда!»<sup>350</sup> Наиболее пытливые прослеживают действия таинственного бельгийского покупателя до Пекина<sup>351</sup>.

После значимости национальной валюты на мировых рынках вторым каналом, посредством которого денежно-кредитная политика может оказывать геоэкономическое влияние, является степень, в какой конкретная страна способна привлекать средства по низким ставкам. По сути, речь о том, каким образом внутренние экономические показатели страны определяют ее способность привлекать финансы и обеспечивать финансирование войн и прочих, менее экстремальных форм конкуренции. Конечно, этот канал соотносится с первым, поскольку возможность заимствовать дешево в собственной валюте, особенно в период политической или экономической неопределенности, выступает одним из главных преимуществ статуса резервной валюты. Но следует взглянуть на ситуацию шире. Например, страны, где большая часть госдолга котируется на внутреннем рынке, в целом лучше защищены от кризисов – тут показателен пример Японии после землетрясения 2011 года и катастрофы в Фукусиме<sup>352</sup>.

<sup>347</sup> Michael Mackenzie and Philip Stafford, «Belgium Packs Punch in U.S. Treasury Market», *Financial Times*, April 15, 2014; Martin Wolf, «Debt Troubles within the Great Wall», *Financial Times*, April 1, 2014.

<sup>348</sup> См. [www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt](http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt), а также Mackenzie and Stafford, «Belgium Packs Punch in U.S. Treasury Market».

<sup>349</sup> Mackenzie and Stafford, «Belgium Packs Punch in U.S. Treasury Market».

<sup>350</sup> Tyler Durden, «The ‘Shocking’ Buying Spree of America’s Mysterious Third Largest Treasury Holder Ramps Higher», *Zero Hedge*, April 15, 2014.

<sup>351</sup> Аналитики «Бэнк оф Америка / Меррилл Линч» считают, что Китай, скорее всего, приобрел казначейские обязательства США, учитывая его относительно большие резервы и стремление держать значительную долю валютных резервов в таких облигациях. Jeff Cox, «As everyone else sells, China buys U.S. debt», *CNBC*, April 29, 2014.

<sup>352</sup> Как отмечают некоторые экономисты, у Токио пространство для финансового маневра шире, чем может показаться, благодаря тому, что Кармен Рейнхарт из Гарвардской школы имени Джона Ф. Кеннеди и Винсент Рейнхарт, главный экономист «Морган Стэнли», называют «военным сундуком ликвидных активов». Граждане Японии, а не иностранные хедж-фонды, владеют 95 процентами долга страны, что делает «маловероятным желание общества сбросить свои запасы облигаций, если правительство решит увеличить государственный долг». Кроме того, японские власти на протяжении многих лет накапливали валютные резервы, которые ныне составляют около 1 триллиона долларов (или чуть меньше 20 процентов от общего объема ВВП). См. Carmen Reinhart and Vincent Reinhart, «Japan Must Dip into Its Rainy Day Fund», *Financial Times*, March 24, 2011; Marcus Noland, «Will the Crisis Create a New Japan?», *Washington Post*, March 16, 2011.

Имеется множество примеров, подтверждающих способность одного государства оказывать воздействие на ставки кредитов для другого в геополитических целях, причем зачастую тогда, когда страна-заемщик наиболее уязвима. «Слабые валюты – удел робких государств», – говорит Джонатан Киршнер из Корнельского университета, подразумевая геополитическую головную боль, которую порождает нестабильное положение заемщика<sup>353</sup>. Вспомним хрестоматийный пример: Суэцкий кризис 1956 года. Использование США кредитных гарантий, чтобы заставить Израиль сесть за стол переговоров с палестинцами в 1991 году, не менее поучительно<sup>354</sup>. Когда Израиль попросил гарантий на 10 миллиардов долларов от Вашингтона на переселение советских евреев в конце 1990 года, президент Джордж Буш-старший обратился к конгрессу с просьбой отложить принятие решения по кредитным гарантиям до прояснения вопроса с проведением арабо-израильской мирной конференции. Только когда премьер-министр Израиля Ицхак Рабин объявил мораторий на строительство поселений, программа выделения кредитов была утверждена<sup>355</sup>.

Совсем недавно, в ответ на апрельский (2013) пакет помощи ЕС Кипру (суливший убытки российским инвесторам), Кремль пригрозил пересмотреть долю евро в золотовалютных резервах России (общий объем 537 миллиардов долларов), а российский министр финансов озвучил некие неявные предупреждения о возмездии. Мало кто воспринял угрозы Кремля всерьез. Но, поскольку они прозвучали на фоне усугубления кризиса еврозоны, шаги подобного рода вовсе не обязательно предпринимать на деле, чтобы произвести требуемое впечатление. Нервы инвесторов и без того были на пределе, а потому даже незначительные, казалось бы, угрозы могли спровоцировать печальные последствия самым непредсказуемым образом.

Наряду с подобными случаями, когда государство угрожает, но реально не воздействует на ставки заимствований другого государства, имеются и обратные примеры: государство действительно использует геоэкономические по сути инструменты в отношении другой страны, без какого-либо официального уведомления о своих намерениях. Катар утроил свои резервы в египетских казначейских обязательствах в третьем квартале 2013 года – сразу после отстранения президента Мурси от власти и после того, как новые военные правители Египта стали возмещать миллиарды катарских средств, вложенных Дохой в поддержку администрации президента Мурси. Учитывая нынешнюю ограниченность Дохи в возможностях влияния на Египет после свержения Мурси, египетские государственные облигации представляют собой не просто более экономичную альтернативу, но, пожалуй, единственный доступный для Катара вариант.

Последнее: отдельные геоэкономические попытки получить выгоду на кредитных ставках другого государства в моменты кризиса занимают промежуточное положение – это не угрозы, не отказы, а просто попытки. Пример – российский пакет помощи Украине в ноябре 2013 года. В своем первоначальном варианте этот пакет виделся образцом того, как Россия, удовлетворяя насущные финансовые потребности Украины по ставкам, которые та могла себе позволить (намного ниже рыночных и без условия провести те комплекс-

<sup>353</sup> Kirshner, «Bringing Them All Back Home», 39.

<sup>354</sup> Вашингтон в последние годы вновь охотно раздает кредитные гарантии; такие гарантии Иордании, Тунису и Украине послужили защите важных геополитических интересов Вашингтона, пускай решения во многом диктовались стремлением уберечь перечисленные страны от экономического краха и лишь во вторую очередь желанием добиться конкретных дипломатических целей.

<sup>355</sup> John Goshko, «Baker Firm on Guarantees as Mideast Talks Resume», Washington Post, February 25, 1992. Отчет GAO рисует иную картину, показывая, что кредитные гарантии никак не повлияли на политику Израиля в сфере жилья и не заставили израильское правительство сменить места застройки или задуматься о разумности строительной деятельности на оккупированных территориях. General Accounting Office, National Security and International Affairs Division, Report B-247481 to Robert C. Byrd, Chairman of Committee on Appropriations, February 12, 1992, available at <http://gao.justia.com/departments-of-the-treasury/1992/2/israel-nsiad-92-119/NSIAD-92-119-full-report.pdf>.

ные реформы, которых требовал МВФ), может изменить украинскую внешнюю политику в сторону сближения с Москвой. Но за несколько месяцев этот пакет (точнее, 3 миллиарда долларов в еврооблигации, которые Москва фактически выделила до разрыва договоренности) сделался рычагом давления суверенного кредитора на суверенного заемщика<sup>356</sup>. «Перед Украиной стоят две долговые проблемы, – отметил один комментатор. – Первая – это сокращение доходов, рост цен и рост выплат по внешнему долгу в ближайшие два года. Это расхожая проблема, которую легко решить с помощью привычных инструментов рынка и международных институтов. Другая проблема Украины специфична и нерешаема: главный кредитор аннексировал часть ее территории и поддерживает воинствующих сепаратистов в стране»<sup>357</sup>.

В совокупности долговые проблемы Украины вносят сумятицу в стройную картину мировой финансовой архитектуры. «Система устроена так, что рынок финансов и политическое покровительство несовместимы, – объясняет Анна Гелперн. – Когда правительства становятся должниками или кредиторами на глобальных рынках капитала, от них ожидают применения технологий частных сделок и соблюдения правил и стимулов этих рынков. Когда же правительства начинают бряцать своим политическим могуществом, от них ожидают политических шагов, далеких от рынков. Но, будучи суверенными, государства не обязаны поступать именно так»<sup>358</sup>.

Можно считать, что Россия в своей геэкономике действует грубо чаще, чем деликатно. Но во многих отношениях более показательные примеры таких действий являются более утонченными. Решение Китая не девальвировать свою валюту в ходе азиатского финансового кризиса 1998 года принесло Пекину признательность региона, которая сохраняется по сей день и обеспечила Пекину возможность подкупать соседей, особенно недавно возвращенный Гонконг<sup>359</sup>. Действия США в ходе кризиса мексиканского песо в 1994 году также обернулись значительными геополитическими прибылями. Не сумев убедить конгресс принять стабилизационный пакет, президент Билл Клинтон применил запасной вариант и одобрил выделение финансовой помощи Мексике через фонд экономической стабилизации министерства финансов (ФЭС). Этот фонд позволил выделить денежные средства Мексике без согласия законодателей; выделение в одностороннем порядке 20 миллиардов долларов для спасения южного соседа Америки стало, цитируя министра финансов Роберта Рубина, «крупнейшим невоенным международным шагом правительства США со времен плана Маршалла»<sup>360</sup>. Во многом благодаря помощи США мексиканская экономика избежала катастрофы<sup>361</sup>. Конечно, стабильная Мексика имеет принципиальное значение для глобального проецирования американского могущества.

<sup>356</sup> Облигации выпускались в евро с целью смягчить катастрофический дефицит валютных резервов Украины. Опасения по поводу евробондов вновь окрепли в сентябре 2014 года, поскольку исходное соглашение позволяло Кремлю требовать немедленного погашения, и это вынудило западных лидеров искать наличность для Киева (в худшем случае им предстояло погасить все долларовые обязательства Украины, если с Москвой не удастся расплатиться вовремя). Sujata Rao, «As Ukraine's Debt Tangle Unwinds, Russia Holds Key Thread», Reuters, September 24, 2014.

<sup>357</sup> Anna Gelpern, «Russia's contract arbitrage», Capital Markets Law Journal 9, no. 3 (2014): 308–326. First published online June 25, 2014.

<sup>358</sup> Ibid.

<sup>359</sup> «The Asian Financial Crisis of 1997–1998», China Daily, June 7, 2012.

<sup>360</sup> Robert E. Rubin and Jacob Weisberg, In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington (New York: Random House, 2004), 25.

<sup>361</sup> В рамках обязательств страны по НАФТА президент Мексики Карлос Салинас осуществил программу экономических реформ для либерализации торговли с Канадой и Соединенными Штатами; эти реформы увеличили объем прямых иностранных инвестиций на 40 процентов и предотвратили разрастание валютного кризиса. Daniel Lederman, William F. Maloney, and Luis Servén, Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean (Washington, D.C.: World Bank, 2005); M. Angeles Villarreal, «NAFTA and the Mexican Economy», Congressional Research Service, June 3, 2010, 7.

Наглядным примером наших дней служит Германия и ее отношение к еврозоне<sup>362</sup>. Используя возможности рынка облигаций, как и предлагал Гельмут Шмидт в 1978 году, Германия за последние четыре года сделала больше по переделке Европы в свое подобие, чем за все прошлое столетие<sup>363</sup>. Формируя еврозону, Германия также реализует свою давнюю мечту о «податливом» европейском рынке для немецкой промышленности<sup>364</sup>. Обеих целей она пыталась ранее (и не смогла) добиться силой. Что еще сильнее подчеркивает степень, в которой рыночные реалии формируют геополитические результаты, Германия фактически диктует условия проникновения иностранного капитала в еврозону<sup>365</sup>. Нередко это подразумевает использование американского кредитного «плеча»<sup>366</sup>.

Очевидно, что степень, в которой государство зависит от внешних кредиторов, определяет и степень его уязвимости. Япония на протяжении более чем десяти лет живет с долгом, который, по прогнозам, должен был достичь 230 % ВВП к концу 2014 года – для большинства других стран подобный уровень трактовался бы как чреватый риском внешнего поглощения<sup>367</sup>. В значительной мере долг Японии обращается на внутреннем рынке. А вот у других стран гораздо более высокий процент долга находится во внешнем владении. В частности, это касается США: единственному кредитору (Китаю) принадлежит свыше половины всех просроченных долгов по ряду сроков<sup>368</sup>. Оставляя конкретику этих китайско-американских отношений для главы 4, отметим, что имеются три фактора, о которых стоит помнить при обсуждении потенциального геополитического влияния, проистекающего из возможности влияния на ставки кредитования другой суверенной страны.

Первый: с геополитической точки зрения имеет значение, находятся ли внешние долги страны преимущественно в частных или в государственных руках. Возвращаясь к Британской империи, скажем, что преемники Вильгельма III не сумели усвоить следующий урок:

<sup>362</sup> Германия, будучи казначеем ЕС, оказалась в центре кризиса еврозоны. По словам канцлера Меркель, «развитие [Германии] сильнее, чем когда бы то ни было, зависит от развития Европы и от успешного преодоления суверенного долгового кризиса». Erik Kirschbaum, «Merkel Says Permanently Fixing Euro Zone Crisis Vital for Germany», Reuters, December 30, 2013; также см. Sebastian Dullien and Ulrike Guérout, «The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis», European Council on Foreign Relations, Policy Brief No. 49, February 2012.

<sup>363</sup> См. Alexander Reisenbichler and Kimberly J. Morgan, «How Germany Won the Euro Crisis», Foreign Affairs, June 20, 2013; Jack Ewing, «German Court Validates Participation in Euro Zone Bailout Fund», New York Times, March 18, 2014.

<sup>364</sup> Следует еще раз подчеркнуть, что стимулы к образованию европейского валютного союза и введению евро были геополитическими, а не экономическими. По мнению экономиста Мартина Фельдштейна, «европейские политики полагали, что единая валюта заставит народы полнее ощутить свою принадлежность к европейскому сообществу и что перекладывание ответственности за денежно-кредитную политику с плеч национальных столиц на общий центральный банк во Франкфурте приведет к смене политической власти». Feldstein, «The Failure of the Euro», Foreign Affairs, January/February 2012.

<sup>365</sup> Ernst and Young, «Foreign Investment into Europe Rises despite Eurozone Crisis», June 2012, [http://www.ey.com/GL/en/Newsroom/News-releases/News\\_Foreign-investment-into-Europe-rises-despite-Eurozone-crisis](http://www.ey.com/GL/en/Newsroom/News-releases/News_Foreign-investment-into-Europe-rises-despite-Eurozone-crisis).

<sup>366</sup> Примером может служить статус страны с рыночной экономикой. В ходе кризиса еврозоны Китай достаточно явно обуславливал покупку европейских суверенных долгов и другие инвестиции, призванные смягчить долговой кризис в Европе, готовностью ЕС наделить КНР статусом страны с рыночной экономикой. Justin McDonnell, «China-EU Relations: Trade and Beyond», Diplomat, April 24, 2014; European Parliament Directorate-General for External Policies, «Trade and Economic Relations with China», Policy Briefing, 2013, 23.

<sup>367</sup> Dan Alexander, «The World's Largest Debtor Governments, 2013», Forbes, November 8, 2013; Charles Riley, «Even Abenomics Can't Ignore Japan Debt», CNN Money, April 23, 2013.

<sup>368</sup> По данным доклада министерства финансов США за период с 30 июня 2011 года по 30 июня 2012 года, 58,6 процента всех иностранных вложений в казначейские облигации США делались на срок от года до пяти лет. Умножая этот показатель на общий объем иностранных вложений за тот же период (3,489 миллиарда долларов), получим, что иностранные вложения в облигации США на срок от года до пяти лет составили 2,5 триллиона долларов (55,9 процента от невероятных 3,57 триллиона долларов по облигациям на конец июня 2012 года). Кит Брэдшер объясняет этот растущий разрыв между 2-летними и 10-летними облигациями: «Китай покупает больше обязательств со сроком погашения через год или менее, что позволяет КНР быстро обналечить свои позиции, не переводя инвестиции в новые облигации, как следовало бы, начини инфляция в Соединенных Штатах расти, отчего казначейские ценные бумаги стали бы менее привлекательными». Keith Bradsher, «China Grows More Picky about Debt», New York Times, May 20, 2009.

инвесторы Банка Англии также являлись сторонниками революционных движений, и эти финансовые интересы часто пересекались. Но если король Георг недооценил влияние инвестиционных портфелей кредиторов на внешнюю политику страны, то отцы-основатели Америки не допустили такой ошибки. Именно об этом явно размышлял Александр Гамильтон, когда рассуждал о банке Соединенных Штатов Америки и допустимости государственного долга. Учреждение банка означало, что кредиторы Соединенных Штатов, состоятельная элита всех тринадцати колоний, кровно заинтересованы в успехе Союза.

Второй фактор: налицо существенное предпочтение внутренних ресурсов на большинстве суверенных долговых рынков, из чего вытекает, что значительная часть суверенного долга конкретной страны по-прежнему распределяется внутри; США и Европа здесь не исключение. Но с нынешним резким ростом государственных резервов и соответствующим ему предпочтением «безопасных» активов менеджеры этих резервов получают в свое распоряжение немалую долю ряда рынков (иностранные государства-инвесторы владеют около 55 % бумаг в сегменте обязательств США на срок от одного года до пяти лет, а на Китай, вероятно, приходится более 20 процентов колоссального 10-триллионного товарного государственного долга США)<sup>369</sup>. Это, в свою очередь, порождает риск крупных и дестабилизирующих изменений портфеля. Перспектива подобного внезапного изменения маловероятна – разумеется, Федеральная резервная система США доказала свою способность выступать покупателем активов, – но не является нулевой.

Третий фактор: существует по крайней мере потенциальная (опять-таки, маловероятная) возможность того, что иностранные государства-покупатели способны использовать эти активы для достижения геополитических целей. Доказательств такой возможности немного, и они, как правило, не признаются публично. После своей отставки бывший министр финансов США Хэнк Полсон заявил, что Москва обращалась к Китаю в 2008 году, призывая провести согласованный сброс активов, спонсируемых правительством США предприятий, в том числе финансовых конгломератов «Фэнни Мэй» и «Фредди Мак», в очевидной попытке оказать финансовое давление на правительство Соединенных Штатов<sup>370</sup>. Как отмечалось выше, Москва в последнее время сигнализировала о своем недовольстве решением ЕС о предоставлении финансовой помощи Кипру и пригрозила сократить долю евро в золотовалютных резервах России (громадный банковский сектор Кипра служит офшорным центром для многих российских сделок)<sup>371</sup>. По мере роста напряженности между Западом и Россией вследствие кризиса на Украине Москва также пригрозила избавиться от своих активов в госдолге США (этот шаг выходил бы далеко за рамки простого перемещения этих активов с целью их выведения из-под санкций), а еще открыто изъяла более 100 миллиардов долларов из вложений в обязательства ФРС США<sup>372</sup>.

<sup>369</sup> U.S. Treasury International Capital Survey Data, accessed March 2013, [www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Pages/index.aspx](http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Pages/index.aspx).

<sup>370</sup> По словам бывшего министра финансов Хэнка Полсона, русские «сделали заход на высшем уровне» в Китай, дав понять, что «вместе они могли бы продавать большие куски своих спонсируемых государством предприятий, чтобы заставить США использовать чрезвычайные полномочия для конкуренции с этими компаниями». Hank Paulson, *On the Brink* (New York: Business Plus, 2010), 161. Полсон отказался предоставить доказательства своих утверждений, однако Китай и Россия (не важно, по договоренности или нет) и вправду избавились от значительной части долгов своих предприятий. «Тем не менее, – пишут Бенн Стейл и Пол Шварц, экономические аналитики Совета по международным отношениям, – обе страны сбросили тем летом свои долги. Россия продала 170 миллиардов долларов в 2008 году, а Китай продал почти 50 миллиардов в период с июня 2008 года, когда его резервы достигли пика, и до конца года». См. Swartz and Steil, «The Dangers of Debt: Chinese and Russian GSE Dumping», CFR Geographics, June 15, 2010.

<sup>371</sup> Путин отозвал это решение через несколько дней. По состоянию на март 2013 года, по оценкам МВФ, примерно 43 процента валютных резервов России (общая сумма – 537 миллиардов евро) были номинированы в евро. IMF Global Markets Monitor, March 21, 2013.

<sup>372</sup> Вывод средств такого масштаба почти не имеет прецедентов; см. Matt Phillips, «And Now, It Looks Like Russia May Be Messing with the Fed», Quartz, March 14, 2014. Эти активы были выведены из владения Федеральной резервной системы

---

США, но не обязательно проданы; эксперты предполагают, что Россия сохранила свои запасы казначейских обязательств США, но переместила их или зарегистрировала под другим названием («Financial Mutually Assured Destruction Keeps Bonds Stable in Crimea Standoff», *Moscow Times*, March 20, 2014). Если 100 миллиардов долларов в облигациях действительно переместили, то, как предупреждают аналитики, в дальнейшем Россия может обрушить финансовые рынки США без конфликта с американскими властями; см. Patrice Hill, «Economic Cold War?: Weapons in Russia Standoff More Likely to Shed Treasure than Blood», *Washington Times*, March 31, 2014.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.