Guy Carron de la Carriere

LA DIPLOMATIE ECONOMIQUE

LE DIPLOMATE ET LE MARCHE

Московский государственный институт
международных отношений
(Университет)

Ги Каррон де ла Каррьер

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ

ДИПЛОМАТ И РЫНОК

Paris

ECONOMICA
1998

Москва

РОССПЭН

2003

ББК 66.49 К
26

Редакционный совет:

А.В. Торкунов (председатель), М.В. Ильин, Ю.М. Колосов,

Н.Н. Ливенцев, А.Ю. Мельвиль, А.К. Сорокин,

И.Г. Тюлин, О.Г. Ульциферов

Перевод с французского О.И. Пичугина

Научный редактор проф. Н.Н. Ливенцев

Предисловие акад. РАН И.Д. Иванова

Каррон де ла Каррьер Г.

К 26 Экономическая дипломатия. Дипломат и рынок / Пер. с фр. — **М.:** «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. - 296 с.

Монография известного французского экономиста и дипломата посвящена экономической составляющей внешней политики современного государства, коротко именуемой «экономической дипломатией». Автор последовательно рассматривает важнейшие исторические этапы формирования экономической дипломатии на протяжении XX века и ее трансформации из преимущественно торговой дипломатии в дипломатию глобализованной экономики. По мере увеличения открытости экономик отдельных стран вовне и углубления международного разделения труда роль экономической дипломатии неизбежно возрастает, заменяя собой традиционные, преимущественно силовые, способы разрешения межгосударственных конфликтов.

Ни в коей мере не преуменьшая значение межгосударственных дипломатических отношений, автор обращает внимание на новых участников всемирных экономических связей — хозяйственных операторов, включающих транснациональные корпорации. Поэтому в условиях глобализованной экономики возникает двухуровневая экономическая дипломатия — «государственная» (макроуровень) и «корпоративная» (микроуровень). Монография содержит богатый материал, иллюстрирующий возможности взаимодействия дипломатов и бизнесменов, — от создания разного рода консультативных советов до политического лоббирования на самом высоком уровне крупнейших проектов и сделок.

Свое исследование автор завершает размышлениями о том, нужны ли в будущем экономической дипломатии дипломаты, а также об эффективности существующей системы связей между поддержкой национальных хозяйственных операторов за рубежом и макроэкономической дипломатией.

© Московский государственный институт международных отношений (Университет), 2003.

© О.И. Пичугин. Перевод, 2003.

с оiii п.лг *

5 - 8243 - 0425 - 4

® HH- Ливенцев. Научная редакция, 2003.

© Ed. ECONOMICA, 1998.

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

Внешняя политика любого государства всегда имела и имеет свою экономическую составляющую. Роль этой последней лишь возрастает по мере увеличения открытости народного хозяйства отдельных стран вовне, углубления международного разделения труда и других проявлений процесса глобализации, а также по мере отхода от силовых, в т.ч. военных способов разрешения противоречий между государствами и защиты их интересов.

Не является исключением и Российская Федерация, хотя здесь становление экономической дипломатии в советское время задерживалось ввиду автаркического характера развития страны и преобладания в ней упрощенных форм торговой политики, базировавшихся на государственной монополии внешнеэкономической деятельности.

Однако с переходом к рынку Россия уже мало чем отличается по задачам своей внешнеэкономической политики от остальных держав, и тем больший интерес представляет книга французского исследователя Г. Карронн де ла Каррьера «Экономическая дипломатия».

Это не классический систематизированный учебник, а, скорее, иллюстративное пособие, прослеживающее на исторических и современных примерах процесс становления данной сферы дипломатического искусства, ее особенности прежде и теперь, места в политическом механизме современных государств и ее взаимосвязь с экономическими операторами, которым она, в конечном счете, призвана служить. Главное же в том, что книга, со своих позиций, еще раз доказывает, что какой-то чистой, классической дипломатии, по крайней мере сейчас, уже не существует и что любой карьерный дипломат, чтобы эффективно работать, должен располагать еще и специализированными навыками в отдельных сферах международных отношений (военной, гуманитарной, экологической и т.д.), причем, по оценкам иностранных экспертов, примерно в 80% случаев такие знания должны быть экономические.

Конкретно, содержание работы приводит к следующим выводам, которые заслуживают отражения как в учебных про-

граммах, так и в деловой квалификации современных дипломатических работников.

1. Дипломат безусловно должен знать зарубежные страны своего пребывания или специализации. Но он не менее четко должен представлять себе экономику своей собственной стра ны, ее национальные хозяйственные интересы, без чего эти интересы попросту невозможно грамотно защищать. В этом смысле, книга наглядно показывает, что внешнеэкономическая политика государств за все века существования дипломатичес кой службы была, в основе своей, продолжением внутренней хозяйственной политики — от основания колониальных торго вых компаний до нынешних интервенций в поддержку «евро».

2. Сформировавшись первоначально на базе двусторонних отношений государств, современная экономическая диплома тия переросла ныне в преимущественно многостороннюю. Это обуславливается как глобализацией рынков и тем фактом, что практически все страны являются ныне участниками тех или иных интеграционных союзов и международных организаций, так и невозможностью защищать свои интересы за рубежом, распыляя силы на индивидуальные двусторонние направления. Именно поэтому, кстати, Россия, которой, с точки зрения со стояния ее экономики, было «всегда рано» вступать в основные международные организации, все же является членом МВФ, МБРР и присоединяется к ВТО. Хотя в кадровом и ином обес печении в нашей дипломатии все еще преобладает двусторон няя инерция, в т.ч. психологическая.

3. Внешнеэкономические связи осуществляют хозяйствен ные операторы и потому дипломатия издревле защищала за ру бежом своих купцов, их имущество и торговые пути, а позд нее — инвесторов, кредиторов и их интеллектуальную собст венность. Однако автор совершенно справедливо подчеркивает, что связка «дипломатия-бизнес» — это, в грамотном исполне нии, улица с двусторонним движением. Создав себе опору за рубежом, бизнес также должен участвовать в реализации инте ресов страны своего происхождения, что бы ныне ни говори лось о «космополитической психологии» его менеджеров. Иначе официальной «государственной» за рубежом начинает противостоять «корпоративная» дипломатия при взаимном ос лаблении ими потенциалов друг друга.

По мере укрепления и интернационализации операций отечественного частного бизнеса такая «корпоративная дипломатия» начинает давать о себе знать и в России. Поэтому крайне ценно, что материал книги предостерегает от этого, а заодно дает и богатейший арсенал вариантов взаимодействия дипломатов и деловиков — от разного рода консультативных советов до навыков политического лоббирования крупнейших проектов и сделок, а то и своеобразных форм «унии» работников этих сфер, которые, однако, не должны выходить за пределы дипстатуса сотрудников внешнеполитических ведомств. Кроме чисто учебных целей, этот материал подготовит и к необходимости создания в России методологических разработок по этим вопросам, которые уже начаты в Дипломатической академии и МГИМО(У) и в инициативном порядке, и по заказам МИД.

4. Равным образом, современная экономическая диплома тия становится еще и коллективной. Открытая рыночная эко номика втягивает в орбиту международных решений кроме внешнеполитических еще и широкий круг общехозяйственных или специализированных ведомств, что со всей наглядностью иллюстрируется в Приложении № 2 к книге. Естественно, что в этих условиях экономическая дипломатия может быть как раздробленной и многоведомственной (по принципу «мы сами»), так и скоординированной, межведомственной. Первый вариант сложился, например, при получении Россией продо вольственной и гуманитарной помощи и закономерно, что именно здесь возникло наибольшее число недоразумений, зло употреблений и скандалов. Ко второму подводит порученная МИД координирующая роль во внешней политике, и здесь книга дает достаточно много убедительных аргументов за такой скоординированный подход, равно как и примеров как органи зовать его на практике.

5. В условиях развитой демократии особое внимание при формировании и проведении экономической дипломатии игра ет общественное мнение, в т.ч. международное. Это лишает внешнюю политику камерного характера, выводит ее на кон такты с общественностью. Традиционными партнерами внеш неполитических ведомств на Западе в этом смысле были проф союзы, а в СССР — организации сторонников мира. Но ныне палитра того, что мы называем неправительственными органи зациями, существенно разнообразилась. Кроме СМИ сюда до бавились еще и экологи, этнические землячества, молодежные, женские, профессиональные, конфессиональные организации и т.п., создавая для дипломатов как бы «второй фронт» перего воров как за рубежом, так и внутри страны. К сожалению, в книге эти явления анализируются лишь разрозненно. Однако «Гринпис», регулярные демонстрации против основных между народных организаций подталкивают к поиску какого-то ста тус-кво между официальной и «народной» дипломатией, а не продолжения антагонизма между ними.

Перечень претензий к автору можно было бы продолжить. Так, под региональными проблемами он имеет в виду, прежде

всего, субрегиональную экономическую интеграцию. Однако для федеративных государств, в т.ч. и России, крайне важен опыт участия в экономической дипломатии субъектов Федерации. Он есть в США, Германии, Австрии, Канаде, Австралии, Бразилии, Индии и даже в ЕС, который, с определенного угла зрения, называют «Европой регионов», но в книге на сей сюжет можно найти не более, чем отдельные отправные точки.

Крайне слабо освещена и роль зарубежной диаспоры в проведении внешней политики отдельных стран, хотя это тот резерв, который, конечно же, нельзя игнорировать или, ссылаясь на факт эмиграции, считать антиподом интересам страны.

Наконец, достаточно искусственной представляется полемика в заключительной главе книги о том, нужны ли современной экономической дипломатии дипломаты как таковые или их может заменить корпус профессиональных экономистов. Очевидно, истина лежит где-то посередине. С одной стороны, дипкорпус может и должен подпитываться специалистами; с другой — дипломаты могут и должны успешно осваивать экономические знания. В этом сейчас, кстати, и состоит кадровая политика МИД.

Академик РАН
И.Д. Иванов

ПРЕДИСЛОВИЕ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ.

МОДНЫЕ УВЛЕЧЕНИЯ, ЛОЖНЫЕ ПУТИ

И РЕАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Род политической деятельности по сути своей, дипломатия, похоже, испытала на себе на исходе двадцатого столетия колдовские чары торговли. Вращаясь главным образом в придворных сферах, она тем не менее старается найти себе место в мире торговли, сделок и финансовых хитросплетений. Министры иностранных дел призывают послов уделять больше внимания экспорту и капиталовложениям. Главы государств и правительств все чаще прибегают к посредству своих иностранных коллег, дабы те способствовали заключению тех или иных сделок. Во время заграничных поездок их сопровождают десятки директоров предприятий, а одним из наиболее важных итогов своей поездки за рубеж они считают общую сумму, на которую были заключены сделки сопровождающими их деятелями.

И Билл Клинтон, и Жак Ширак весьма заботились о том, чтобы прослыть президентами с деловой хваткой, и они не одиноки в этом стремлении. В конечном счете, коль скоро стали обычными разговоры об экономической ***войне,*** о коммерческом ***наступлении*** и о ***завоевании*** рынков, а на другом берегу Атлантического океана о ***war room*** и о ***war chest****[1], призванными противостоять наступлению и замыслам ***Европейской твердыни,*** в сем воинственном лексиконе и следует искать объяснение *боевого настроя* великих мира сего. К тому же они, по всей видимости, неравнодушны к общепринятому мнению, согласно которому торговля, финансы, товарообмен, деятельность предприятий, словом, экономика, составляют жизненную сущность непрестанно расширяющихся внешних сношений. Разумеется, безопасность, поддержание мира и международное политическое сотрудничество составляют высшие цели работы дипломатов. Их деятельность будет неизменно строиться на понимании политических сил, на завязывании уз дружбы, на умножении

[1] «Оперативный центр» и «военная казна» — выражения, которые использовались для обозначения двух составляющих ***национальной стратегии экспорта*** президента Клинтона.

числа доброжелателей, дабы предоставлять своим правительствам информацию, круг слушателей и свободу действий, которые дадут им возможность приобрести больший вес в сообществе народов. Тем не менее, совещания на высшем уровне Большой восьмерки и Европейского союза с самого начала устраивались неизменно ради того, чтобы повести разговор об экономике и финансах. Тематика такого рода становится ныне связующим началом всевозможных объединений и первопричиной конфликтов. Если в прежние времена союзы зиждились главным образом на религиозной общности или родстве правящих домов, во времена не столь отдаленные — на военном или политическом равновесии и владении некими территориями, то ныне на первое место все более выдвигается экономическое могущество, неуклонное расширение товарообмена и присутствие на мировых рынках. Спору нет, торговцы, заводчики, банкиры и крупные производители сельскохозяйственных товаров всегда играли не последнюю роль, о чем свидетельствуют красноречивые примеры лет минувших в Ломбардии, Рейнской области, Средней Англии или на Украине; разумеется, свою лепту в международное признание той или иной страны вносили и ее культура, и присущие ей идеалы цивилизации, но военная мощь и дальновидность начинаний в политике подкреплялись процветающей экономикой и достижениями в области культуры. Если что изменилось к исходу двадцатого столетия, так это то, что питающим и даже организующим началом международной жизни стала деятельность хозяйствующих субъектов: поскольку вооруженные силы великих держав Запада заняты почти исключительно оказанием гуманитарной помощи, хозяйствующие субъекты обосновываются, закрепляются в том или ином регионе, окутывают его своей сетью товарного обмена, иерархий и средств коммуникаций. Исподволь они распространяют свою деловую культуру, насаждают свои идеалы и обеспечивают единообразие способов производства. Адам Смит, Блез Паскаль, Виктор Гюго или Декларация прав человека оставили след в мировой истории. Ныне же право создавать универсальную концепцию менеджмента, распространять «культурные ценности», преподавать практические уроки свободного предпринимательства, насаждать технические стандарты, диктовать ценовые пропорции или образцы промышленной продукции принадлежит таким компаниям, как Майкрософт, Тайм Уорнер, Бритиш Эруейз, Бечтель или Боинг.

Совершенно справедливо дипломаты приняли к сведению упомянутые изменения и извлекли из них уроки, так что сегодня не только экономическое сотрудничество, но и вся экономика в целом, даже в ее казалось бы мало глобализованных проявлениях, пронизывает всю дипломатическую деятельность. Но тут оказалось, что именно тогда, когда государства вознамерились побудить своих дипломатов уделять больше внимания экономике, они обнаружили вдруг, что подлинная сущность этого рода деятельности может остаться непонята ими именно потому, что потеснила все прочие. Не только потому, что осуществляется *повсеместно,* но и потому что везде насаждает свою логику. Никогда еще рынки не функционировали столь успешно, столь свободно и не перестраивались столь быстро, и этой гибкостью они обязаны техническому прогрессу столь ошеломляющему и столь всеохватывающему, что стало возможно говорить в этой связи о третьей промышленной революции — сплаве информационных технологий и телекоммуникаций[1]. Эта революция расчленила и рассредоточила производственные процессы, подняла на своем гребне обмен услугами, сделала границы ненужными, сокрушила перегородки, разобщавшие рынок — таможенные и нетарифные барьеры, помогла поколебать власть монополий и крупных государственных предприятий. Насколько можно судить, государства лишились при этом части своих привилегий, некогда считавшихся основополагающими. Под натиском конкурентов, которых ничто не удерживает на расстоянии, предприятия все реже испрашивают у правительств указаний, а поскольку деятельность их происходит во всемирном масштабе, никакая власть не берет на себя за нее безусловной и полной ответственности — ни дипломатической, ни какой-либо иной.

Мало того, что по всем признакам более не существует дипломатии без экономики, как в силу самого ее происхождения, так и по ее последствиям, а также ввиду явлений, сопутствующих ей, каждый день приносит дипломатам огорчительные свидетельства ненадежности политических рычагов влияния на экономику. В то, что активная экономическая дипломатия породит на политической ниве ожидаемые плоды, столь же трудно поверить, как и в экономические дивиденды дружбы на дипломатическом поприще.

В пользу первой посылки говорят еще свежие примеры возрождения экономики России и ее бывших сателлитов, процесса восстановления мира на Ближнем Востоке, война в Персидском заливе и формирование независимых государств на территории бывшей Югославии. Несмотря на то, что европейские страны оказали значительную финансовую и техническую по-

[1] Cohen D. La troisieme revolution industrielle. Au-dela de la mondialisa-tion // Notes de la Fondation Saint-Simon, 1997.

мощь, а также уплатили немалые деньги в возмещение ущерба от боевых действий, они не получили взамен соразмерной политической выгоды. Европа, правда, добилась таки, что за ней признали некоторые права за столом переговоров, однако, заправляют всем, оказывают преобладающее влияние и по сути выступают в роли третейского судьи одни Соединенные Штаты Америки, хотя их вклад (за исключением войны в Персидском заливе) менее значителен, и ничтоже сумняшеся побуждают другие страны увеличивать помощь, сами особо не раскошеливаясь.

О справедливости же другой посылки свидетельствует опыт прекрасных политических отношений, не приведших к установлению крепких экономических связей и, напротив того, тесных деловых связей, не завершившихся прочной дружбой. В конце XIX века, в наилучшую пору союза с Россией, когда французская казна финансировала царскую империю и щедро вкладывала капитал в ее промышленность, во Францию ввозилось русских товаров не только меньше, чем в Англию, величайшую экономическую державу той поры, чем в Германию, великую соседнюю страну, пережившую годы могучего промышленного подъема, но и в Соединенные Штаты Америки, Австро-Венгрию и даже Китай. История свидетельствует неизменно, что политика сближения и установления связей с СССР, честь вдохновителя которой принадлежит генералу де Голлю, не помешала Федеративной Республике Германии поддерживать с этой страной в 60—80-е годы деловые отношения гораздо более оживленные и плодотворные, чем с Францией, ибо — бизнес остается бизнесом — хорошая конкурентоспособность действует эффективнее, чем непрестанные изъявления дружеских чувств. Точно так же благожелательность Парижа по отношению к арабским странам не была по достоинству вознаграждена на Ближнем Востоке, в то время как у Соединенных Штатов не было повода раскаиваться в том, что они встали на защиту Израиля.

Могут возразить, что, де, исторически значительные направления деловой активности, географическая близость и стратегия предприятий имеют весьма важное значение и могут служить объяснением того обстоятельства, что в смысле двусторонних связей торговые отношения не отображают в точности политические, однако эта относительная разобщенность экономики и политики обнаруживается повсюду в мире. Влияние США на международные экономические отношения гораздо более значительно, чем об этом свидетельствует статистика. Следующий непосредственно за ними по объему торгов-

ли Европейский союз далеко от них отстает по экономической мощи. Графа, отведенная Японии в мировой табели о рангах, не соответствует ее действительному положению второй или третьей в мире экономической державы. Такое расхождение объясняется тем, что политическое могущество государства и, стало быть, его дипломатии, хотя бы и экономической, зависит не только от его экономических показателей. Оно есть производное мудрого сочетания компетентности и результатов, полученных в самых разных областях, где экономическая активность соседствует с развитием культуры, изобретения ученых — со способностью к вооруженному вмешательству, внимание к международной экономической активности — с социальной сплоченностью внутри страны. От удачного сочетания всех составляющих и зависит политическая мощь государства, даже в экономической дипломатии.

Коль скоро национальное своеобразие предприятий и производимой ими продукции все более стирается, коль скоро власть политическая и власть экономическая не столь крепко связаны, как могло бы показаться, сколь скоро дипломатия политическая и дипломатия экономическая не всегда легко сопрягаются, не происходит ли так, что государства, старающиеся включить в свою внешнюю политику больше экономики, а дипломаты, выезжающие на места, дабы поддержать отечественные предприятия, действуют по уже устаревшим шаблонам? Не повторяют ли они залпы последней экономической войны? Не следует ли отсюда вывод, что экономическая дипломатия есть не более, чем ложный путь, и что она служит попросту декоративным прикрытием деловой жизни, на которую и правительства, и дипломаты могут влиять лишь поверхностно? Может быть следует признать, что в долговременной перспективе они не могут ни замедлять, ни ускорять ход дел, давать им иное направление и уж тем более полагать им начало или исподволь влиять на их развитие, ибо они свершаются в мире, где все подчиняется рыночным силам, именуемым конкуренция, рентабельность, конкурентоспособность?

Вопрос сей не может остаться без ответа и заслуживает более глубокого изучения, но предпосылки ответа должны быть просты. Первая заключается в совершенной недопустимости того, чтобы дипломатия закрывала глаза на экономическую сторону политических явлений, и, следовательно, необходимо пристально следить за действием экономических механизмов, постигать их сущность и учитывать при анализе международных отношений. Вторая состоит в том, что дипломатия любого государства должна включать в число своих целей воз-

действие на этот чрезвычайно важный фактор международных отношений. Третья заключается в том, что, коль скоро не существует более прежних соотношений между политикой, военной силой и экономикой, ныне уже невозможно ставить перед экономической дипломатией прежние цели вмешательства и побуждать ее действовать теми же методами, что и в те времена, когда рыли Суэцкий канал, адмирал Перри открывал японский рынок и велись переговоры о заключении великих торговых договоров XIX столетия. Международная экономика в корне изменилась с тех пор, как началась ее глобализация, дипломатическая деятельность следует иным правилам с тех пор, как в нее вовлекается большое число участников, изменилась направленность ее целей. Действительно, государствам пришлось приспосабливаться к новой реальности. Конечная цель их усилий не сводится более к механической сумме интересов предприятий, их деятельность перестала быть работой простого экономического оператора, и, наконец, их полномочия оказались сильно урезаны из-за открытия границ и отмены ограничений. Хотя при выборочном рассмотрении состояния текущей деловой жизни, проектов, рынков или договоров государства представляются менее эффективными, можно, по всей видимости, предвидеть, что если они будут чаще следовать принятым правилам игры, более решительно следовать обязательным правилам, станут лучше сообразовываться с условиями развития и заботиться о составлении долгосрочных планов, их координирующая роль упрочится, вероятно, более, чем можно было бы вообразить. Таким образом, не следует впадать в уныние при виде происходящих изменений, настаивать на сведении дипломатической деятельности к минимуму и замыкать дипломатов в стенах посольств и канцелярий, поскольку то, о чем ведут переговоры между собой и решают за пределами своих стран представители правительств отражается быстрее и непосредственнее на всем, что делается и решается внутри национальных границ — идет ли речь о валютах, политике конкуренции либо уничтожении препятствий для товарного обмена, неизбежно возникают проблемы экономического роста, рассредоточения производства, социальных стандартов или уровня занятости. Наглядным примером служит строительство Объединенной Европы — устанавливая общие правила, участники переговоров довольно скоро начинают сознавать необходимость внесения изменений в политику своих государств, определения неких конечных сроков и ставят порою перед своими правительствами весьма непростые задачи.

Какое же место занимают государства среди многочисленных действующих лиц, выступающих ныне на мировой арене и видоизменяющих на свой лад как мировую экономику, так и экономику каждой отдельной страны. Какими возможностями они все еще располагают, чтобы воздействовать на ход событий через отношения, которые поддерживают Друг с другом? Как они должны строить свою экономическую дипломатию, дабы она была созвучна нашему быстро меняющемуся миру?

Автор нижеследующих строк вознамерился побудить читателей к размышлению о разумности, действенности и будущем экономической дипломатии, о вопросах, которые задают себе экономические операторы и простые граждане, когда они видят в международной деятельности источник некой обреченности (принуждение извне, диктатура рынков, императивы Маастрихтских соглашений, безоговорочные вердикты отдельных форумов Всемирной торговой организации), не чувствуя себя в то же время способными извлечь какую-либо пользу ни из новоявленных богатств новых разновидностей рынка с их изобилием, ни из многочисленных технических возможностей информации, ни из неведомых прежде свобод, ставших доступными благодаря открытию рынков, устранению таможенных препон и всякого рода других ограничений.

Автор исходил из констатации очевидного факта: мы живем в мире «новой действительности»[1], и двигало им обыкновенное любопытство: как обратить себе на пользу новые явления жизни? Таким образом, первейшая его забота заключается в пристальном изучении действительности.

Во-первых, автор старался понять, какие именно изменения претерпела ниша, отведенная экономике в лоне дипломатии, и ответить прежде всего на вопрос: каково содержание задач, стоящих ныне перед экономической дипломатией?

Во-вторых, обнаружить смещение центров экономической власти, повлиявшее на роль национального государства, оценить нанесенный ему урон, а также то, что оно приобрело в виде свободы маневра, и ответить на второй вопрос: каковы новые задачи и роль экономической дипломатии?

В-третьих, извлечь из этих перемен выводы касательно функционирования дипломатической службы и осуществления экономической деятельности государства.

[1] Drucker P. The new realites. Mandarin, 1990.

Итак, прелагаемая книга опирается на факты. Ее автор обращался к прошлому, чтобы лучше понять настоящее, и к злобе дня, стараясь уловить знаки времени, но отнюдь не ставил перед собой задачу написать труд об истории международных отношений или очерк экономики, ни тем более трактат об искусстве дипломатии. Он ограничивается тем, что предлагает свои объяснения, сопоставления и толкования, чтобы дать пищу размышлениям, и главное, подготовить к будущим действиям.

Глава I

ТОРГОВАЯ ДИПЛОМАТИЯ ВРЕМЕН МИНУВШИХ

В прежние времена экономическая дипломатия была попросту торговой дипломатией.

В этом нет ничего удивительного — торговля товарами составляла до совсем недавнего времени основное содержание международных экономических отношений, как нет ничего удивительного и в том, что так обстояло дело прежде всего в государствах, зависевших от торговли и мореплавания, ибо для них цели внешней политики были прежде всего коммерческими — доступность и безопасность путей сообщения, доступность рынков и свобода заключения сделок. Это, естественно, относилось к Венеции и Генуе, которых более всего заботили свобода судоходства в восточной части Средиземного моря; к той же Генуе и Пизе, настороженно следившим за средиземноморской торговлей Франции и Испании; к Ганзейскому союзу, враждовавшему (нередко вплоть до вооруженных столкновений) в XIX и XV столетиях с Нидерландами, Данией и Англией в борьбе за господство над торговыми путями в северной Европе, и, наконец, позднее к соперничеству Нидерландов, Франции и Англии, ставшему причиной четырех войн и приведшему к подписанию по меньшей мере такого же числа соглашений во второй половине XVII столетия.

Этого могло бы не случиться с самыми могущественными державами, устремления которых не исчерпывались торговлей. Для них, движимых помыслами более дерзновенными, Иностранные Дела всегда были наиболее полным выражением высокой политики, тем не менее их прошлое изобилует договорами об охране лиц, торговыми соглашениями, хитроумными подходами, дабы выговорить себе особо привилегированные экономические зоны или получить возможность использовать экономические рычаги для достижения политических целей. Наряду с многочисленными, разнообразными и сложными отношениями дипломатического и экономического свойства в большой политике весьма внушительно представлена и торговля.

Во-первых, потому, что всякое уважающее себя государство печется о защите своих граждан за границей и в первую голову о защите всего наиболее уязвимого, наиболее подверженного опасностям — их законных интересов и их предприятий. Следовательно, защита торговой деятельности составляет одну из наипервейших обязанностей дипломатов.

Во-вторых, потому, что большая политика зиждится на средствах воздействия, определяемых могуществом — государства заинтересованы в процветании экономики и в особенности ее передовых оплотов за границей, а посему их дипломатия, не довольствуясь защитой отечественной экономики, служит ей.

Потому, наконец, что поскольку соотношение сил в экономике также определяет политическое равновесие, государственные мужи не гнушаются пускать в ход свои коммерческие козыри, даже способствовать увеличению их ценности, содействовать их упрочению через дипломатические миссии либо пользоваться своими полномочиями, дабы направить их воздействие в нужное русло. Тогда экономические отношения становятся средством или оружием, и это еще одна точка соприкосновения дипломатии и экономики.

Совершенно ясно, что применение этих разнообразных рычагов в различных пропорциях претерпевало изменения вследствие происходящих событий. Тем не менее, эти три аспекта торговой дипломатии существуют и поныне, приспособившись к политическим изменениям. Необходимо подвести итог исторического этапа их существования, завершившийся в 1914 году, когда окончилось в действительности XIX столетие, и разобраться, что же изменилось и что нет, что приносит плоды, а что стало бесполезно, что пригодно в нашем веке, а что должно остаться в прошлом.

Дипломатия, опекающая экономику

Дипломатия стоит на страже экономики, оберегая тех, кто оказался за границей в краях не всегда безопасных, гостеприимных или цивилизованных.

Разумеется, коммерсанты там не одиноки. На протяжении долгого времени в чужих краях селились в немалом числе священнослужители, которые также подвергались нападкам, даже гонениям из-за их влияния на умы. Но люди торговые уязвимы вдвойне: с одной стороны, из-за того, что они олицетворяют материальные интересы, роль которых может оказаться огромной, с другой — потому, что необходимые им орудия труда, суда, склады, как и товары могут легко подвергнуться конфиска-

ции, либо будут чиниться препятствия пользованию ими. Защита своих граждан за границей, а, стало быть, в значительной мере и коммерсантов составляла, естественно, предмет особой заботы в смутные времена. При заключении договоров об экстерриториальности в XIX веке на Дальнем Востоке или конвенций о правах подданных христианских государств в мусульманских странах на их защиту вставали либо одновременно, либо поочередно и дипломаты, и военные.

Разумеется, когда в XV и XVI столетиях возникала надобность оградить путешественников от пиратского разбоя варваров, прибегали главным образом к военной силе, однако задача заключалась не столько в том, чтобы палить из пушек канонерок, сколько в том, чтобы побудить дипломатов к более плодотворным переговорам и учредить консульства в транзитных портах. В самом деле, институт консульской службы был введен именно ради защиты конкретных интересов, прежде всего торговых. Изначально консул был не более чем торговцем, уполномоченным лицами своего сословия представлять их, и утвержденным в этом качестве венценосной особой, но по прошествии недолгого времени на него были возложены чисто дипломатические функции, в частности, в Оттоманской империи, где консулы отправляли квазиадминистративные обязанности, возглавляя поселения иностранцев.

Но морским грабежом занимались не одни североафриканские варвары — и англичане, и испанцы, и французы, и мальтийские рыцари разбойничали с не меньшим усердием, однако наибольшую остроту вопросы безопасности приобрели с возникновением североафриканских регентств. История Средиземноморья изобилует случаями выставления охранения из боевых кораблей у входа в порты вперемежку с мирным обменом послами и учреждением консульств. Временная оккупация Джиджелли в 1664 году, демонстрация Дюкеном военной мощи на море на рейде города Алжира в 1682—1683 годах, посылка боевых кораблей под Салй в 1687 году — не более, чем наиболее яркие эпизоды в длинной череде вооруженных походов, призванных поддержать пушечным огнем требования, предъявленные в Алжире, Тунисе, Триполи, Бужи и иных местах, дабы пресечь «наглые выходки» североафриканских разбойных дружин, проучить их, спалив их суда, и заключить, наконец, договоры, которые соблюдались бы какое-то время. Эти то и дело возникавшие проблемы не были разрешены и полтораста лет спустя, когда к угрозе пиратских разбоев присовокупились дипломатические оскорбления. Здесь же заботы более недавнего происхождения, как, например, защита экономических интересов марсельских деловых кругов и выработка средиземно-

морской стратегии, приведшей к развязыванию французской интервенции в Алжире.

Все эти соглашения, предмет бесконечных переговоров, преследовали достижение одних и тех же условий первостепенной важности: свободы перемещения, торговой (а равно и религиозной) деятельности, учреждения консульств либо посольств, неприменимость местной юрисдикции, то есть неподсудность местным судам в пользу консульских судов, получающих исключительные полномочия для разбирательства по делам соотечественников. Наиболее известными соглашениями такого рода стали пресловутые конвенции о правах христиан, принятые султаном Константинополя. Принято думать, что они восходят еще к временам Франциска I, однако первая из них была подписана лишь Суданом (султаном) Египта, и действие ее ограничивалось портом Александрии. Лишь в 1569 году, то есть при Карле IX, права торговцев — христиан были признаны Селимом II на всем пространстве Оттоманской Империи. При каждом новом продлении срока действия Конвенции Франция получала дополнительные уступки коммерческого свойства: в 1673 году — общее снижение ввозных пошлин, в 1740 году — включение статьи о паритете, то есть о нации, пользующейся режимом наибольшего благоприятствования[1] и отмена налога, которым облагались в Константинополе все иноземные торговцы. Позже венецианцы, генуэзцы, англичане, испанцы, голландцы и австрийцы также добились от султана подобных льгот. Эти «милости» (из присущих Великой Порте принципиальных соображений не могло быть и речи о договорах, хотя переговоры о них и велись) существовали продолжительное время и были отменены лишь в 1923 году.

Между 1842 и 1860 годами те же свободы, беспошлинный ввоз товаров и прочие льготы включались в договоры об открытии доступа на рынки стран Дальнего Востока. Наряду со свободой вероисповедания христиан признается их право на временное проживание, постоянное жительство, на занятие торговлей и на свободу передвижения в пределах территорий все более обширных, затем последовала юридическая неприкосновенность, распространенная после долгих переговоров на все судебные иски, в которых иностранец выступал в качестве истца или ответчика. Были также и таможенные обязательства: 5% предельная норма пошлины вменялась и Китаю, и Японии,

[1] На основании этого принципа сторона в торговом соглашении получала гарантии того, что всякая торговая льгота, уже предоставленная третьей стороне или предоставляемая ей в будущем, будет предоставлена второй стороне без всяких условий.

[a] в 1855 году Сиам был вынужден довольствоваться 3%. В Китае механизм дополнялся опекой таможенных служб, должность генерального директора которых в течение сорока лет исполнял англичанин Роберт Харт, окруженный исключительно сотрудниками-европейцами. Было, наконец, получено разрешение на постоянное пребывание иностранных дипломатических представителей, чего прежде не допускалось. Оно должно было не только дать возможность правительствам общаться между собой, но также и иностранцам (главным образом коммерсантам), защищать свои права в случаях их нарушения. Отныне то, что навязывалось вооруженной силой стало делом дипломатов и оставалось таковым до тех пор, пока так называемые «неравноправные договоры» не вызвали, особенно в Китае, политических бурь.

Дипломатия, обслуживающая экономику

На протяжении столетий дипломатия служила экономике самыми разными способами, первоначально обеспечивая гарантии свободы торговых путей, затем на открытие рынков сбыта, колоний и зон влияния, готовя торговые соглашения, активно поддерживая деятельность торговых фирм.

Беспрепятственное пользование торговыми путями и каналами товарообмена является краеугольным камнем внешней политики многих государств. Значение пути в Индию для Англии или упорное стремление России получить выход к внешним морям определялись не только стратегическими расчетами либо имперскими устремлениями в политике. Известна роль, которую в прошлом сыграли пути, не порождавшие столько раздоров, но столь же насущные для торговли, как путь в Бирму или Великий шелковый путь. В 1841 году Палмерстон, бывший в то время министром иностранных дел английского правительства, сформулировал это следующим образом: «Внешняя политика Англии должна открыть и сделать безопасным путь для торговцев»[1]. Защита факторий, основанных на морских побережьях, становилась, как правило, исходной точкой политики, получившей наиболее яркое свое выражение в колониальных захватах, предпринимавшихся на протяжении долгого времени под нажимом торговых компаний, которые создавались в течение всего XVII столетия и которым монаршим указом даровалось право распоряжаться войсками и ставить их в случае необходимости под ружье, а также предостав-

[1] Цит. по: Renauvin P. Histoire des relations internationales. T. V. Le XIX[e] siecle.

лялась монополия на торговлю. От предоставления льгот раз личным компаниям в западной и восточной Индии, Моско вии, западной, восточной и северной Африке, на Б. Востоке, Нигере, Китае и иных краях естественно перешли к созданию зон экономического влияния с предоставлением исключитель ных прав и преференций, а затем и к вмешательству прави тельств, которые мало-помалу забрали все в свои руки. Эти за поведные зоны, будь то колонии, концессии или недра, отдан ные в исключительное пользование, процветали на протяже нии всей второй половины XIX века. Первая мировая война положила конец их благоденствию, а вторая привела к полному крушению. •

Таким образом, *колонии* стали первым шагом в поисках охраняемых торговых путей и надежных рынков сбыта.

Среди побудительных мотивов колонизации, где переплелись жажда приключений, любознательность ученых, стремление насаждать культуру, гуманистические ценности и миссионерское рвение, стратегические цели соседствуют с торговыми интересами. Эти последние не всегда преобладали, но они существовали изначально, поскольку поиски новых путей привоза пряностей и погоня за золотом — суть два предмета устремлений, благодаря которым были финансированы первые плавания великих мореходов в дальние страны. Не что иное, как потребность контролировать средства сообщения, дающие доступ к заморским богатствам, положила начало многочисленным военным походам позднейшего времени. Как заметил в 1848 году президент Соединенных Штатов Америки Уильям Хоуард Полк, «политика, неизменно проводившаяся Великобританией на всем протяжении ее истории, заключалась в том, чтобы захватить любой клочок земли, важный для торговли»[1]. Кроме того, одним из столпов колонизации, одним из механизмов, благодаря действию которого она существовала и процветала и ради которого ей даже находили оправдание, являлся колониальный договор. Детище меркантилизма XVI столетия, ратовавшего за союз государства и компаний, дабы иметь возможность вывозить товары под прикрытием монополий и складывать в сундуки как можно больше золота и иных драгоценных металлов, колониальная система начиналась со введения монополии на торговлю и в XVII, а особенно в XIX столетии, превратилась в замкнутый экономический кругооборот, когда колонии могли продавать и покупать лишь в метрополии, когда единственная их роль заключалась в поставках

[1] Renauvin P. Op. cit.

сырья, когда метрополии принадлежало исключительное право на промышленную переработку, на то, чтобы служить рынком сбыта для колоний и поддерживать с ними морское сообщение. Эта экономическая система, справедливо названная «исключительным правом», наглядно показала свою сущность приснопамятными препонами, которые обличал Карл Маркс и на которые яростно ополчался Ганди, чинимыми развитию хлопчатобумажного ткачества в Индии. Система была настолько крепко сколочена, что остатки ее сохранялись и после ее отмены (в 1822—1825 годах в Великобритании и в 1861 году во Франции), после отмены монополии на морское сообщение с колониями (в 1849 году Соединенным Королевством, а в 1864 году Францией), после предоставления британским колониям таможенной самостоятельности (1846 год) и даже после зарождения в заморских владениях собственной промышленности, и даже после обретения ими независимости. Имперские преференции и стерлинговая зона для Великобритании, механизм зоны франка для Франции явились, в совершенно разных, разумеется, условиях, на уже более равноправной, но попрежнему асимметричной основе, последними свидетелями этих преференциальных отношений. Таким образом, нет ничего удивительного в том, что в колониальную эпоху дипломаты, имевшие, естественно, и другие задачи, сами как бы по себе раздвинули границы возложенной на них обязанности защищать предприятия и торговцев, отважившихся перенести свою деятельность за границу.

Должно, впрочем, признать, что колониальные походы предпринимались по воле случая и всякий раз на особый лад благодаря искателям приключений, мореплавателям, землепроходцам, миссионерам, торговцам и всякого рода любителям повоевать, но отнюдь не дипломатам и уж во всяком случае не вследствие некоей общей политики в отношении заморских стран. Поначалу посольским службам вменялось всего лишь переложить на язык договоров итоги завоеваний и по сути лишь в тех случаях, когда надлежало все совершить по форме, но содержание сих договоров, плодов стихийных предприятий, добывалось силою оружия и упорством поселенцев. Правду сказать, когда договоры подписывались с туземными вождями, текст их был весьма мало дипломатичен, хотя с течением времени их старались составлять во все более приличных выражениях, например, договор между Саворньяном из Бразза и принцем Макоко, утвержденный в обстановке чрезвычайной пышности палатой депутатов. Но на дворе стоял уже 1882 год.

Настоящие переговоры начались лишь когда великим державам пришлось договариваться, чтобы поделить между собою

зоны влияния, стабилизировать ситуацию, узаконить свои завоевания либо обсудить грядущие завоевательные походы. Наиболее известным, если не самым старым из договоров такого рода, является договор, подписанный под покровительством папы римского 7 июня 1494 года в Тордесильяс между Испанией и Португалией. В нем определялась судьба земель, которые еще предстояло открыть. Высокое духовное покровительство Александра VI Борджии, подтвержденное папой Юлием II в 1506 году, явилось, по существу, еще одним в ряду соглашений, заключавшихся обеими странами по мере того, как завоевывались все новые заморские земли. Наиболее важное среди них, соглашение в Алькасовас об островах в Атлантическом океане, подписывалось в 1479 году, то есть еще до плавания Христофора Колумба. За сим последовало великое множество договоров, которыми худо-бедно оформлялись приобретения завоевателей в чужих краях. К числу их принадлежит Сарагосское соглашение между все теми же Испанией и Португалией относительно раздела Дальнего Востока (1529 год) или, например, заключенные голландцами и англичанами в Инсулинде в 1891 году соглашения о разделе Борнео, а позднее, в 1904 году — голландцами с португальцами по поводу острова Тимор. Лишь в XVIII веке появилось нечто похожее на настоящие переговоры. Колонии стали предметом широкомасштабного дипломатического торга, но делалось это, говоря откровенно, лишь в виде дополнения при разрешении распрей, где на карту, как считали в Европе, было поставлено чрезвычайно много. И в самом деле, Утрехтским договором, подписанным в 1713 году, впервые обозначилось вовлечение колоний в соотношение сил между Великими державами, коль скоро ради того, чтобы усидеть на испанском троне, Филиппу II пришлось, помимо многих территориальных уступок на европейском континенте смириться с кое-какими коммерческими притязаниями англичан в испанской Америке: «дозволенное судно» и «асьенто», то есть монополия на торговлю черными невольниками. Гораздо более замечательным в перераспределении торговых интересов оказался Парижский договор 1763 года, положивший конец Семилетней войне, что стоило Франции потери Вест-Индии и Канады, захваченных ее врагом Англией. Правда, Франция сохранила за собой западную часть Луизианы, да и то ненадолго, потому что в конечном счете продала ее в 1803 году Соединенным Штатам, а до той поры уступила там лишь земли к востоку от Миссисипи, передав их своей союзнице Испании в качестве компенсации за Флориду, которую последней пришлось отдать Англии. Рассуждения Вольтера о нескольких саженях сугробов, отказ от которых он

почитал пустячной потерей, а также язвительное замечание министра Шуаселя, объявившего в 1753 году, что квадратная верста в Нидерландах дороже всей Канады, показывают, какое дипломатическое значение придавалось в те времена колониям, во Франции, во всяком случае.

Отныне все наделавшие шума дипломатические распри касались и заморских владений. Так случилось, например, в 1815 году на Венском конгрессе, где между тем большую часть держав волновал лишь передел в самой Европе. Нидерланды, например, весьма хладнокровно приняли необходимость переуступить свои колонии. Лишь Великобритания, лучше других понимавшая истинное положение, воспользовалась этим безразличием, дабы округлить свои разбросанные по всему свету владения, прибрав к рукам недостающие для полноты земли — Тобаго и Сент Люсию на Антилах, Иль-де-Франс, Родригес и Сейшелы в Индийском океане, Капскую провинция и северо-западную Гвиану. Помимо прочего, конгресс осудил работорговлю, что по существу означало конец экономической колониальной системы. Вообще же, колонии по-прежнему оставались второстепенным дополнением к заботам великих держав, которых более всего занимала Европа и равновесие сил в ней.

Лишь во второй половине XIX века колониальные завоевания становятся, наконец, главной темой дипломатии. Французский протекторат в Тунисе, о котором начали подумывать около 1878 года и который был введен в 1881—1882 годах договором Бардо и конвенцией де ла Марса, стал предметом полюбовных сделок Франции, Великобритании, Германии и Италии. К тому времени Франция, скрепя сердце, ушла из Египта, Англия же, намеревавшаяся прибрать к рукам Кипр, не желала, чтобы какая-нибудь одна держава владела обоими берегами Сицилийского пролива. Что же до Бисмарка, незадолго до того присоединившего к Германии Эльзас-Лотарингию, то он искал какого-нибудь колониального утешения для изведавшей горечь утрат Франции. Это молчаливое согласие оставить Франции свободу действий лишило поддержки недовольную Италию, которая со своими десятью тысячами поселенцев в колониях и бесспорным стратегическим интересом оказалась единственной державой, действительно обеспокоенной устремлениями Франции. Тунисское дело, от начала до конца решавшееся дипломатическими средствами (даже если грабительские набеги племени крумиров через алжирскую границу дали возможность ускорить завершение дела демонстрацией военной мощи), получило дипломатическое же завершение, толкнув Италию, оставшуюся на переговорах в полном одиночестве, в объятия Германии. Так возник Тройственный Союз. Во Франции дело также

вершилось усилиями дипломатов, поскольку, ввиду того, что Тунис с точки зрения юридической оставался независимым государством, впервые ответственность за образование одного из заморских владений Франции была возложена на чиновников Кэ д'Орсэ.

Раздел бассейна реки Конго и центральной Африки также совершился в итоге дипломатических переговоров и — обстоятельство совершенно новое — производился прямо на месте гражданскими лидерами, в то время, как колонизация других территорий производилась либо военными, либо деловыми людьми при поддержке, в случае надобности, воинских частей. Действительно в 1876 году король Бельгии Леопольд II созвал в Брюсселе совещание географов и ученых, дабы согласованно вести в этой части Африки самые различные изыскания, определить их цели и учредить Международную Африканскую Ассоциацию, возложив на нее осуществление этой программы. Но деятельность Ассоциации недолго пребывала в границах чистой науки, ибо все громче звучали уже существовавшие территориальные притязания по мере того, как открывались богатства глубинных районов материка. И англичане, и немцы, и французы, даже король Леопольд II как частное лицо заявили о своих правах. Проходившая в 1884—1885 годах Берлинская конференция, на которой собралось четырнадцать участников, то есть была представлена дипломатия всех могущественных в те времена стран, дала Бисмарку возможность, подвизаясь в роли судьи, пекущегося о соблюдении равновесия сил европейских государств, присматривать за тем, чтобы Германия, не имевшая особых прав, получила свою часть при разделе Африки. Хотя в сущности на конференции и не определялась доля каждого из участников, на ней были установлены правила вступления во владение. В соответствии с принятым в заключение джентльменским соглашением участвовавшие в конференции страны обязывались воздерживаться от новых приобретений без уведомления, то есть не дав остальным возможности заявить свои притязания, и не оккупируя фактически территорию. Кроме того, они условились о режиме открытых дверей и совместном пользовании традиционным бассейном реки Конго, — включая свободную торговлю, беспошлинный ввоз товаров и равноправие пользователей. Каждая страна, то ли помимо конференции, то ли задним числом, поспешила водрузить свой флаг всюду, где это еще представлялось возможным. Леопольд II были признан хозяином Конго, и он счел себя вправе присоединить к нему и Катангу. Германия обосновалась в Камеруне, Того, юго-западной Африке и в Танганьике, Великобритания — в нижнем течении Нигера, в Уганде и на Занзибаре, Италия — в бухте Ассаб. Что до Франции, она подтвердила свои притязания на конголезские территории, исследованные экспедицией Бразза, и закрепилась в Чаде, в дельте Нигера, в Убанги-Шари, в Обоке и Джибути, но лишилась Бара эль Газаля вследствие инцидента в Фашоде. Дележ происходил на фоне европейской политики: Бисмарк старался склонить на свою сторону Англию, а Франция старалась ладить с ней оттого, что нуждалась в союзниках, чтобы отыграться за поражение в борьбе с Германией. Однако англичане не изъявляли желания согласиться со всеми притязаниями французов и, дабы они поумерили свой пыл, поощряли Португалию, за которой признали права на Анголу и Мозамбик, совершенно несоразмерные если и не с прежними ее успехами, которые она могла бы поставить себе в заслугу, то, во всяком случае, с ее политическим значением. Так Африка была поделена на основе экономических интересов и дипломатических маневров.

Марокко стало третьим ярким примером маневров в ведомствах иностранных дел. В 1880 году Мадридская конференция открыла всем ее участникам доступ к богатствам шерфского королевства, обуздав тем самым аппетиты Франции. Тем не менее этой последней удалось заключением в 1904 году двух договоров договориться с Англией, оставив ей свободу действий в Египте, что дало возможность благополучно разрешить все колониальные тяжбы между двумя странами, заложить основы Сердечного Согласия и нейтрализовать Испанию, признав за ней две зоны влияния — Рио дель Оро и часть Рифа. Стараясь снискать дружеское расположение Италии, Франция обещала ей в 1900 году не распространять свое влияние в сторону Триполитании. Ради того, чтобы сохранить ее в числе дружественных ей стран, Франция приняла участие в 1906 году в разделе зон влияния в Эфиопии, обеспечив Италии территорию рядом с Францией и Великобританией. Оставалась Германия, противоборство с которой неожиданно обострилось и достигло своей наивысшей точки в следующем году, во время получившей шумную огласку поездки Вильгельма II в Танжер, когда Кайзер провозгласил свое намерение поддерживать султана. Войны едва удалось избежать, зато начались дипломатические маневры, когда Германия добивалась лишения Франции привилегированного положения в Марокко, настаивая на подтверждении международного статуса этой страны (Алхесирасская конференция 1906 года), либо предложив обеим странам раздел (договор 1909 года). В 1911 году произошел наделавший немало шума инцидент, когда в ответ на оккупацию французами Феса к Агадиру была послана канонерка «Пантера». Но все эти выпады кончились ничем, поскольку Франция

занимала при султане прочные политические позиции (кстати, Франция пришла ему на выручку, когда его осадили в Фесе), а также потому, что дипломатическое равновесие складывалось в ее пользу благодаря своевременному молчанию ее новых британских друзей. В итоге Германии пришлось смириться с французским протекторатом, удовольствовавшись взамен полоской земли на юге испанской Гвинеи, добавившейся к Камеруну, а также уверениями в том, что она не будет забыта, если Франции случится воспользоваться своим преимущественным правом на бельгийское Конго. Не преуменьшая важной роли военных (давление генерала Лиотэ с территории Алжира на приграничные земли Марокко, оккупация Ужды и Касабланки под предлогом усмирения происходивших там волнений) или деловых кругов, заметим, что марроканский вопрос был почти целиком разрешен дипломатическими средствами (конференции, переговоры, заключение соглашений).

Переговоры по поводу трех упомянутых вопросов недвусмысленно обозначают обе причины, в силу которых колонии стали в последние годы столетия важной темой дипломатии. Первая заключается в истощении запаса неосвоенных земель, которые еще можно было захватить. В подобных обстоятельствах замыслы одних неизбежно наталкивались на действия других. Вторая заключается в увеличении значимости экономической стороны вопроса. В Тунисе французское правительство делало упор на защиту кредиторов правительства бея, в Марокко оно действовало под напором интересов Шнейдера и Банка Парижа и Нидерландов. В Тонкине, где, по правде говоря, обстановка была проникнута более военным, чем дипломатическим духом, деловые круги, подстегиваемые Жаном Дюпюи и владельцами лионских шелкоткацких фабрик, оказали решающее влияние на правительство, подталкивая его к действиям. Наконец, также ссылаясь на необходимость защитить кредиторов Египта, разоренного дорогостоящими нововведениями хедива Исмаила, Великобритания ввела войска в эту страну. Точно так же некоторым странам Латинской Америки довелось пережить дипломатическое и военное вмешательство Соединенных Штатов, решивших научить их исправно возвращать долги.

Ясно, таким образом, что со второй половины XIX столетия становится слишком хлопотно и накладно расширять колониальные владения, чтобы побудить соотечественников к новым походам. Конечно, можно было еще прихватить обширные пространства Китая, Оттоманской Империи и Персии, однако существование суверенных государств пусть пришедших в упадок, хотя и не препятствовало захватам земель по их перифе-

рии (Манчжурия, Корея, Формоза, северная Африка) делало предпочтительным и менее дорогостоящим приобретение прав на промышленное производство либо торговых льгот.

Так на смену колониям пришли *зоны влияния,* а экономическая дипломатия занялась проблемами концессий на разработку, аренду территорий и территориальных преимуществ. Она проглядывает сквозь великое множество дел, осуществленных в союзе с предпринимателями, добивавшимися прав на добычу полезных ископаемых, коммерческих льгот либо контрактов, будь то городские службы (трамвайные линии, водоснабжение, производство и распределение газа и электричества) или крупные общественные работы (каналы, порты, железные дороги, шоссейные дороги и телеграфная связь).

Разделы газетной хроники тех лет изобилуют экономико-дипломатическими сообщениями о прорытии морских каналов, будь то Суэцкий или Панамский. Идея прорытия Суэцкого перешейка восходит к отдаленным временам. О нем помышлял еще Кольбер, а около 1780 года французские власти уже негласно распорядились разработать проект прорытия канала, хотя европейцам в ту пору было строго запрещено появляться в Красном море ввиду близости святых мест ислама. В конечном счете, в 1854 году Фердинанд де Лессепс выхлопотал-таки концессию. Дело разрешилось — случай исключительный — усилиями частных лиц, при этом Лессепс даже не поставил в известность свое правительство. В дипломатических кругах оно, естественно, наделало немало шума, поэтому французские власти, испытывая неловкость перед сердито насупившимися англичанами, лишь в 1859 году официально поддержали проект.

Что касается устройства прохода между Атлантическим и Тихим океанами, то американское правительство начало в весьма скором времени хлопотать о приобретении исключительного права на прорытие канала: договор с Новой Гренадой (Колумбия) от 1848 года, на следующий год с Никарагуа, а еще через год договор Клейтона-Булвера. На основании этих документов предусматривалось прорытие межокеанского канала смешанной англо-американской компанией.

В те же годы происходило бурное освоение новых территорий с помощью железнодорожного сообщения. Это была эпоха прокладки железной дороги Джибути—Аддис Абеба, построенной на французские капиталы, дипломатического и финансового соперничества Франции и Италии по поводу перекупки железной дороги до Ла Гулетт, проекта трансперсидской железнодорожной магистрали разработанного Великобританией в 1904 году, эпоха, когда Сесил Роде мечтал увенчать свои труды

проведением железной дороги от мыса Кап до Каира, наконец, эпоха широкомасштабного предприятия, связанного с прокладкой железной дороги Константинополь—Багдад, призванной стать опорой при осуществлении сокровенных замыслов Германии на ближневосточных глубинных участках Оттоманской Империи, близившейся к своему закату. Этот проект, кстати, был источником соблазна для всех европейских держав, увивавшихся вокруг Турции. И Россия, и Франция, и Англия предлагали наперебой каждая свою трассу, пролегавшую через их излюбленные территории — ведь речь шла, в сущности, о господстве над обслуживаемыми дорогой районами, а благодаря многочисленным ответвлениям в сторону столь уязвимых границ трасса могла упрочить положение Турции, по всей видимости, в пользу одной их этих держав, причем каждая из них надеялась нейтрализовать остальных и урвать кусок при возможном дележе. Как и в большей части соглашений подобного рода, договором на строительство «Багдадбана» предусматривалось, что эксплуатирующая дорогу компания получит безвозмездно не только территории, являющиеся собственностью империи, одновременно с денежным вознаграждением за каждый километр уложенного полотна, но также приобретает право беспошлинного ввоза необходимого оборудования и право разработки рудников, которые окажутся в пятнадцатикилометровой полосе по обе стороны пути.

В Китае также шло ожесточенное сражение за железнодорожные концессии, однако страна была настолько огромна, что каждый имел возможность осуществлять свой собственный проект в зоне своего предпочтения, не мешая планам других держав — Франция в Юньнани, Россия в Манчжурии, а Германия в Чантуне, где, в частности, китайско-германским договором от 1898 года также предусматривалось предоставление права на разработку горнорудных богатств.

И неспроста — готовились также и планы раздела богатств земных недр, среди коих нефти было уготовано блистательное дипломатическое будущее. К исходу столетия она едва начинала утверждаться в качестве полезного ископаемого, хотя нельзя сказать, что о ней ничего не было известно. В некоторых местах издавна замечали пятна маслянистой жидкости, а в 1859 году «полковник» Эдвин Л. Дрейк пробурил в местности под названием Ойл Крик (штат Пенсильвания) первую скважину, положив начало промышленной добыче нефти. На протяжении последующих пятидесяти лет разворачивалась деятельность великих основателей этой отрасли промышленности, чьи имена окутаны дымкой легенды — Джона Д. Рокфеллера в Соединенных Штатах, Генри Детердинга в Нидерландской Индии, бра-

тьев Нобель на Кавказе, однако нефть все еще оставалась продуктом местного использования, употреблявшимся главным образом для освещения (в 1908 году большая часть автомобилей в Соединенных Штатах приводилась в движение паром и даже электричеством и лишь менее четверти — бензиновым мотором). Кроме того, за неимением надлежащей инфраструктуры и оборудования доставка нефти обходилась слишком дорого, чем и объясняется то обстоятельство, что при полном несходстве стратегии и Рокфеллер (на первых порах добывавший нефть исключительно в Соединенных Штатах), и Детердинг (чьи скважины были разбросаны по многим отдаленным территориям) стремились к господству не столько над промыслами, сколько над переработкой и, главное, над транспортировкой нефти. Американец добивался своего, заключая договоры с владельцами железных дорог и прибирая к рукам нефтепроводы, а голландец — слив свое дело с транспортной компанией, которой была в те годы Шелл.

Все изменилось с появлением различных способов использования нефти в течение нескольких лет, предшествовавших Первой мировой войне: в 1908 году Форд запускает в конвейерное производство свою модель Т, в 1909 году Блерио преодолел Ламанш на аэроплане, и в это же время британский флот убедился в превосходстве нефтепродуктов над углем при сжигании в судовых топках. Этим предпочтением технических специалистов и объясняется то обстоятельство, что британское адмиралтейство ради надежного снабжения судов топливом решило обеспечить контроль над источниками горючего, проявив интерес к персидским промыслам австралийца Уильяма Нокса д'Арси, приобретшего в 1901 году концессию на добычу нефти. Лондон помог ему изыскать необходимые капиталы и поддержал его, что привело в 1910 году, три года спустя после заключения англо-русского соглашения о разделе Персии на зоны влияния, к открытию в Масджид-И-Солимане первого значительного месторождения нефти и учреждению Англо-Персидской компании, в которой, что заслуживает упоминания, лондонское правительство под сильнейшим нажимом Черчилля приобретает контрольный пакет акций, невзирая на мощную оппозицию в Палате Общин и в общественном мнении. Под вывеской «Бритиш Петролеум» Лондон на протяжении трех четвертей века вкладывал капиталы в нефть.

Неподалеку, на территории Оттоманской империи, углеводороды также стали предметом вожделений, порождавшим ожесточенное соперничество. В 1912 году согласно договору, получившему название «договор министерства иностранных Дел» иракскую нефть поделили Германия (Дойче Банк) и Вели-

кобритания (Англо-Персидская нефтяная компания и Шелл) в рамках Турецкой Нефтяной Компании.

Вероятно, от того, что Великобритания не знала еще о нефтеносных пластах на своем континентальном шельфе, и ее компаниям, в отличие от США, приходилось искать нефть за границей, лондонская дипломатия оказалась наиболее дальновидной и наиболее настойчивой в поддержке своих нефтяников, обосновавшихся в новых краях, какими были в ту пору Бирма, Египет, Тринидад, Персия и Ирак. Однако, в преддверии Первой мировой войны количество нефти, извлеченной из недр в этих местах, имело явно второстепенное значение по сравнению с добычей основных нефтепроизводителей тех времен — Соединенных Штатов, России, Мексики и Румынии (месторождениями которой, кстати, не пренебрегала и Шелл-Роял Датч). Нефтедобыча на Ближнем Востоке питалась в основном надеждами на будущее, как, впрочем, и в Венесуэле, а для британцев нефть еще не стала важнейшей составляющей их политики на Ближнем Востоке — их гораздо более заботил вакуум, который мог возникнуть на пути в Индию после исчезновения Оттоманской империи, равно как и интерес России к Персии и Ираку.

От защиты соотечественников и предоставления им экстерриториальности под прикрытием консульской юрисдикции, от концессий на крупномасштабные общественные работы по созданию инфраструктуры и получению обширных прав в закрытых зонах постепенно переходили к приобретению территориальных привилегий — передача территории во временное пользование и создание зон влияния.

Аренда земли пользовалась наибольшим успехом в Китае. До 1842 года эта огромная страна оставалась закрыта для иноземных торговцев. Им был доступен единственный порт и то на ограниченных условиях: никаких прямых контрактов с китайцами, все дела велись через официальных посредников. Следовательно, нужно было обзавестись базами, что и было осуществлено за последние шестьдесят лет столетия: пять открытых портов вдобавок к острову Виктории, сердцу будущего Гонконга, навечно отданному в 1842—1884 годах в пользование Англии (в соответствии с соглашениями, подписанными в Нанкине и Вампоа), отданный в 1845 году в концессию Великобритании Шанхай, одиннадцать новых открытых портов, переданный в ее собственность полуостров Коулунь, а в **1858— 1860** годах предоставление ей права экстерриториальности (по Тяньцзиньскому договору). Постепенно вокруг отданных в аренду территорий складывались зоны влияния — для России — Манчжурия с Порт-Артуром, для Германии — Чантунь с Цинь-

тао и Кьяочеу, для Франции — три южные провинции с портом Куанчеуван, а для Англии в 1898 году долина в нижнем течении Янцзы и порт Вейхайвей (в заливе Печили, напротив Порт-Артура). Сюда же следует прибавить и Новые Территории, отданные в аренду сроком на 99 лет и дополнившие колонию Гонконг. Число городов, открытых для иностранных коммерсантов, быстро росло, и в начале XX столетия они охватывали почти шесть десятков так называемых «портов» (не все эти города находились на берегу моря), а число концессий, то есть городских кварталов, на которые не распространялась более юрисдикция (но не суверенитет, по крайней мере, в принципе) Китая, достигло уже полутора десятков — их получили все великие державы Европы. Лишь США держались в стороне от дележа, однако, требовали и для себя свободы действий в будущем.

Сами же они, при совершенно, правда, иных обстоятельствах, отнюдь не открывали дверь в Америку к югу от Рио Гранде, но в то же время сохраняли за собой обширную зону влияния, толкуя по-своему доктрину Монро. В ее первоначальной формулировке 1823 года она не признавала за европейскими государствами права основывать новые колонии на американском континенте, равно как и прибегать к насилию в отношении европейских колоний уже провозгласивших свою независимость. По прошествии восьмидесяти лет предостережение европейцам держаться в стороне распространилось и на экономику: в 1903 году, во время событий в Венесуэле, США воспрепятствовали вооруженному вторжению Германии и Англии, намеревавшимся принудить эту страну уплатить проценты со своих долгов, а в 1912 году президент Тафт объявил, что европейские капиталисты должны прекратить ссужать деньгами южно- или центрально-американские государства, будь то в виде государственных займов для прокладки железных дорог или ради каких-либо иных хозяйственных надобностей, и что ежели они испытывают такую нужду, о том позаботится правительство США. Здесь мы имеем дело с экономическим и финансовым аспектами доктрины Монро, которые не только отражали солидарность бывших колоний против бывших метрополий, но и стали орудием удовлетворения интересов США. Закрыв перед европейцами дверь в северную и южную Америку, США оставили полную свободу действий единственной обосновавшейся там великой державе, тем более, что ранее, а именно в 1904 году президент Теодор Рузвельт провозгласил за Вашингтоном право исполнять там международные полицейские функции. Следствием этих установок явились разразившаяся в 1898 году война между Испанией и США, когда эти

последние решили оградить от посягательств свои капиталовложения на Кубе, заключение в 1901 году соглашения с Великобританией, в силу которого за США признавалось право рыть межокеанский канал и соорудить вдоль него военные укрепления и, наконец, вторжение в 1913 году в Мексику, спокойствие которой было нарушено внутренним кризисом на фоне американо-английского соперничества из-за нефти, завершившееся подписанием договора, которым лондонское правительство признавало главенство североамериканских компаний в этой стране. Когда в конце 30-х годов Роял Датч-Шелл продала свои активы в Венесуэле Джерси Стандард, американские компании окончательно обеспечили свое господство в Латинской Америке. Сей долгий перечень следует пополнить целым рядом демонстраций силы, оправдывавшихся опасностями, якобы грозившими американским капиталовложениям: в 1915 году на Гаити, в 1916 году на Сан-Доминго, в 1923 году в Гондурасе, с 1911 по 1928 год в Никарагуа. В 1928 году президент Гувер меморандумом Кларка вернул доктрине Монро ее сугубо оборонительную суть, провозгласив, что она является «декларацией Соединенных Штатов, обращенной к Европе, а не к Латинской Америке». Предпочтение, отданное политике добрососедства, было результатом, судя по всему, того, что именно в те годы США окончательно утвердили свое господство в торговле и капиталовложениях в Латинской Америке, а влияние Европы оказалось здесь окончательно подорвано, за исключением Аргентины, где оно еще сохранялось несколько лет. Отныне, просто благодаря своей экономической мощи, Соединенные Штаты главенствуют и на севере, и на юге, и в центре американского континента.

Разумеется, наиболее дипломатическим способом наладить экономические отношения между государствами являются ***торговые договоры, финансовые соглашения*** *и* ***валютные конвенции.*** На протяжении всего предшествующего изложения дипломатические соглашения экономического характера частенько подкреплялись демонстрацией силы. В известном смысле в них через экономику отражалось соотношение военной мощи государств. Однако, начиная с XVI столетия появляются соглашения, основывающиеся на политике международного обмена и отражающие экономическое могущество подписавших их государств.

В силу склоняющего к раздумьям совпадения именно в XVI столетии одновременно появляются постоянные посольства и таможенные ведомства, два атрибута современных государств. Если в средневековье существовала, за исключением чрезвычайных запретов во время войн либо при нехватках,

лишь общая свобода торговли (называвшаяся в те времена «совместным пользованием»), то теперь появляются таможенные пошлины, на первых порах лишь в виде обычной налоговой меры, но в скором времени они превращаются в разумное средство регулирования товарообмена. Поскольку они вступали в противоречие с предоставленными торговцам льготами, государства через посредство своих постоянных дипломатических миссий заключали путем переговоров соглашения, призванные заменить односторонние уступки. Торговые договоры становились все более многочисленными, все более технически разработанными и заняли в дипломатии место тем более важное, что таможенные правила стали почвой для новых конфликтов. Тем не менее, какое-то время то попеременное охлаждение, то оживление в политических отношениях и вооруженные столкновения почти не отражались на товарных потоках через границы. Так, например, торговля между враждующими сторонами не прекращалась во время войны за испанское наследство — достаточно было заручиться специальным пропуском, чтобы товар попал на ту сторону границы. Однако, по мере того, как созревало понятие международных экономических отношений, фискальные функции пошлин уступали место сначала политическим, а затем во все возрастающей степени экономическим соображениям.

В начале XVIII столетия благотворные последствия если не конкуренции, то по крайней мере расширения рынков сбыта в сочетании с надеждами на улучшение политических отношений Франции и Англии привели к возникновению проекта торгового договора между двумя этими странами, к разработке которого приступили вскоре после окончания войны за испанское наследство. Политические превратности и предрассудки по обе стороны Ла Манша замедлили его подписание. Потребовалась незаурядная настойчивость Верженна и Питта, чтобы договор был, наконец, подписан в 1786 году. Последовавшее затем сокращение таможенных барьеров быстро обернулось на пользу Англии, достигшей больших успехов в промышленности, что дало ей возможность за короткое время прочно обосноваться на французском рынке. Это возбудило недовольство оставившее след в книгах жалоб 1789 году, где на договор возлагается вина за упадок французской текстильной промышленности. Просуществовав всего шесть лет, договор был расторгнут в 1792 году.

Последовавшие за французской революцией войны и континентальная блокада, разумеется, не благоприятствовали заключению новых договоров. В первой половине XIX столетия ведутся новые переговоры. На первых порах заключаются дву-

сторонние договоры традиционного образца, благодаря которым Великобритания добивается от своих торговых партнеров весьма выгодных тарифов для своего экспорта — в 1810 году с Португалией (и Бразилией), в 1838 году с Турцией. За сим последовал широкомасштабный договор о таможенном союзе, так называемый Цольферайн. Он готовился еще с 1818 года под эгидой Пруссии, был подписан в 1834 году почти всеми германскими государствами и увенчался в 1852 году присоединением к нему прибрежных государств Северного моря. Со своей стороны Франция и Бельгия задумали в 1842 году проект таможенного союза, но этим планам решительно воспротивилась оппозиция в британском кабинете министров, опасавшемся за собственные коммерческие интересы, а, кроме того, подозревавшем, что сие экономическое построение имело, подобно Цольферайну, опасную политическую подоплеку.

Однако Англия, чья экономика верховенствовала в то время, не могла сидеть, сложа руки, ибо имела свой интерес в том, чтобы таможенные пошлины подверглись более значительному сокращению, что благоприятствовало бы продаже ее готовых изделий, но также и потому — явление тогда совершенно новое — что это благоприятствовало бы ввозу товаров в страну. Она действительно осознала выгоду, которую могла бы извлечь из снижения собственных таможенных барьеров, поскольку, будучи наиболее развитой промышленной державой, она столь же нуждалась в рынках сбыта, сколь и в импорте возможно более дешевых товаров ради уменьшения издержек производства и особенно для сдерживания роста заработной платы и стоимости жизни благодаря ввозу продовольствия менее дорогого, чем отечественное. Таким образом, начиная с 1835 года по инициативе Ричарда Кобдена шли прения по поводу свободного товарообмена, в ходе которых зародилась идея, что, поскольку партнеры вряд ли пойдут навстречу, желательно одностороннее сокращение пошлин. После долгих словопрений в стенах парламента эта идея восторжествовала и с тех пор неизменно определяла поведение британских дипломатов от коммерции. Даже если и был возврат к протекционизму в период между 1932 годом и в первые послевоенные годы, принцип, согласно которому открытость границ есть само по себе благо, даже когда другие страны поступают иначе, ибо полезна не только потребителю, но и промышленнику, занимающемуся переработкой поставляемого сырья, прочно утвердился в основополагающих представлениях британского сознания. Принцип сей весьма отличен от взглядов некоторых стран, Франции, например, для которых открытость своего рынка означала уступку кому-то из партнеров, и, следовательно, должна

была вводиться на основе взаимности. Такое размежевание сохранялось и сто пятьдесят лет спустя, проявило себя во всех раундах переговоров ГАТТ[1] и явилось причиной недоразумений и взаимных нападок, когда одни обвиняли других в благодушии, а другие их — в тайном стремлении навязать таможенные рогатки. В 1846 году были отменены пошлины на зерно (Corn Laws — Закон о зерне), а в 1849 году — монополия флага на колониальную торговлю (Navigation Act).

Прочие страны Европы огородились довольно высоким таможенным забором, да и Великобритания не отменила всех пошлин. Таким образом о многом еще предстояло договориться, и происшедшие в умах сдвиги создавали такую возможность. Во Франции влияние промышленника Мишеля Шевалье на Наполеона III, весьма чуткого ко всему, что по его мнению могло дать новый толчок экономической жизни, привело к заключению в январе 1860 года торгового соглашения с Великобританией. Соглашение, во исполнение которого Франция снизила ввозные пошлины на сырье и уголь, а также на готовую продукцию (в т.ч. рельсы и ткани) оказалось необыкновенно важным и с экономической, и с политической точек зрения.

В области экономической договор раскрутил маховик свободной торговли. За пять лет было подписано около восьмидесяти договоров такого рода[2]. В 1861 году Франция заключила договоры с Бельгией и Турцией, в 1862 году с Цольферайн, в 1863 году с Италией, в 1865 году со Швецией и Нидерландами и, наконец, в 1866 году с Австрией. Число соглашений быстро росло на всем континенте благодаря положению о режиме наибольшего благоприятствования, который, появившись в XVII столетии под названием «принципа недискриминации», превратился в непременную статью всех договоров торгового характера, а столетие спустя стал сначала одним из основополагающих принципов ГАТТ, а впоследствии и ВТО. С началом его широкого распространения произошел переход от договоров, построенных на двусторонних отношениях и как бы предполагающих некую обособленность от всех остальных, к документам, предусматривавшим большую свободу конкуренции. Из этих соображений пункт о режиме открытых дверей включался в большинство соглашений, которые предоставляли доступ к рынкам или оговаривалось овладение неисследованными и

---

[1] General Agreement on Tariffs and Trade — Генеральное соглашение о тарифах и торговле, открывшее путь ВТО — Всемирной торговой организации (World Trade Organization).

[2] Curzon D. Multilateral commercial diplomacy. Londres: Michael Joseph, 1965.

даже спорными землями. Положив в 1856 году конец Крымской кампании, Парижский конгресс учредил принцип свободы морей и объявил свободное судоходство в устье Дуная. В 1885 году участники Берлинской конференции провозгласили свободу торговли в традиционном бассейне Конго — свободное плавание по Нигеру и Конго, беспошлинный ввоз товаров, равенство в правах всех имеющих там собственное дело. В 1888 году Суэцкий канал получил международный статус. На Мадридской (1880 год) и Алхесирасской (1906 год) конференциях была предпринята попытка навести порядок в международной разработке природных богатств Марокко. Наконец, в 1913 году Китай постигла классическая судьба безденежных должников: над его финансами была учреждена опека иностранных государств, порученная международному банковскому консорциуму, что давало ему возможность извлекать на многосторонней основе выгоду из китайского рынка. Это еще не полная открытость, но уже и не политика раздела сфер влияния.

С точки зрения политической одна из целей, открыто преследовавшихся французской дипломатией, заключалась в достижении лучшего согласования действий с Великобританией, в частности, на тот случай, если бы аннексия Савойи натолкнулась на трудности, но одним из косвенных последствий договора оказалось его воздействие на отношения Австрии и Германии. В самом деле, заключенное с Цольферайн соглашение увеличило разрыв между его к тому времени пониженными таможенными пошлинами и австрийским тарифом, остававшимся весьма высоким, обрекло на неуспех намерение венского правительства вступить в Цольферайн, дабы обезопасить себя от давления Пруссии, вновь обрести свое политическое место в составе Германии и получить возможность осваивать немецкие рынки сбыта. В поисках выхода Австрия безуспешно пыталась склонить среднегерманские государства отказаться от ратификации договора. В итоге она вышла из борьбы с Пруссией ослабленной, даже несмотря на то, что экономическая консолидация этих государств вокруг Пруссии еще не завершилась заключением политического союза, как это произошло во время кризиса 1864—1865 годов, когда они ополчились против Пруссии. Лишь через пять лет работы экономической дипломатии Пруссии удалось добиться своих целей и политические маневры Бисмарка увенчались, наконец, созданием федерации германских государств под его высокой рукой.

Эти договоры о свободной торговле не дожили до конца столетия. В 1877 году в России, Австрии и Испании были восстановлены таможенные барьеры. В 1879 году немецкие земледельцы, с целью сокращения ввоза русского зерна, настояли на

увеличении таможенных пошлин. Нечто похожее происходило и во Франции. Первые признаки появились еще в 1881 и 1885 годах, затем более определенно в 1892 году, когда Мелин добился принятия закона, которым предусматривалось расторжение всех действовавших торговых договоров, введение протекционистского тарифа, особенно на сельскохозяйственную продукцию, и который устанавливал как максимальный уровень пошлин, так и минимальный (только по товарам тех стран, с которыми подписывались особые соглашения). Отныне, за исключением Великобритании, сохранявшей в одностороннем порядке политику свободной торговли (вплоть до 1932 года), лозунгом дня повсеместно стал протекционизм. Разумеется, он стал более умеренным и смягченным многочисленными двусторонними соглашениями, однако ни одному из этих соглашений не было суждено сыграть историческую роль договоров 60-х годов XIX века. Так, Англия подписала в 1881 году соглашение с Германской империей, и с Францией в 1883 году. В 1891 году Германия подписала с Австрией договор, по которому она на 30% сократила ввозную пошлину на зерно в обмен на уступки в пользу своей готовой продукции. В 1908 году было заключено более сотни торговых договоров[1].

Эти первые договоры оставили по себе глубокий след, так как ознаменовали начало самостоятельного существования экономики параллельно политике. Составителями этих договоров двигали, разумеется, и соображения внешней политики, которые по своему влиянию на международные отношения выходили за рамки только торговли, но в основном на переговорах выдвигались экономические интересы одних стран в противовес интересам других стран. Из приложения к договору они превратились в его основу. Наиболее ярко эта тенденция проявилась во второй половине XX столетия. В самом деле, лишь после Второй мировой войны стали заключаться полномасштабные торговые соглашения.

Межгосударственные отношения в области финансов и денежного обращения были еще весьма неразвиты в те годы. Государства занимали деньги на рынке, а если обращались за ссудой к иностранному казначейству, согласие и даже благожелательное отношение властей страны, которую просили о займе, могли быть поставлены в зависимость от выполнения неких политических условий, как нередко поступали между 1850 и 1914 годами Франция и Великобритания, главные заимодавцы

[1] Данные Д.А. Ирвина: Irwin D.A. Multilateral and bilateral trade policies in the world trading system // New dimensions in regional integration / Ed. by J. de Melo and A. Panagariya. Cambridge University Press, 1993.

той поры, но сами по себе они не являлись проявлением определенной экономической политики.

Так же обстояло дело и в финансовой сфере. При общем молчаливом согласии, но *без* ***какого-либо основополагающего договора*** международная валютная система строилась на запасах драгоценных металлов и все более распространявшейся практике дополнять эти запасы валютными авуарами, главным образом в фунтах стерлингов, нужными при заключении текущих сделок, что, естественно, повлекло за собой переход от золотого стандарта (gold standard) к золотовалютному стандарту (gold exchange standard). Темами обсуждения оставались выбор между системой, основанной на двух металлах (золоте и серебре, которому на первых порах отдавалось предпочтение) и системой, построенной на каком-то одном металле (почти повсеместно на золоте, которым к концу XIX столетия стали пользоваться все чаще), определение денежных единиц, упрощающих обмен, а также в некоторых случаях чеканка монет, имеющих повсеместное хождение. Сложившиеся в ту пору валютные зоны имели, таким образом, лишь ограниченное значение, так как не имели ни единого центрального банка, ни объединенной системы банков, ни тем более согласованной политики в сфере кредита, так что процентные ставки, как и правила, которыми определялся выпуск иных платежных средств, заметно отличались в разных странах.

В Германии был образован первый валютный союз. С целью стандартизации монет в обращении, что предусматривалось Договором о Цолльферайне, эти государства при заключении Дрезденской конвенции 1838 года остановили свой выбор на гульдене и прусском талере, который в конце концов возобладал. В 1857 году был заключен австро-германский союз, общей денежной единицей которого стала серебряная марка, но век ее оказался короток, ибо союз распался после австро-прусской войны 1866 года, и Германия в 1871 — 1873 годвх перешла от серебряного к золотому стандарту.

Второй валютный союз, так называемый Латинский союз, образовался в 1865 году в составе Франции и государств, пользовавшихся биметаллическим стандартом (Бельгия, Швейцария, Италия, позднее Австрия и Греция). Годы существования этого объединения ознаменовались конференциями (1865, 1867 и 1878 годов). Его члены пытались управлять относительной стоимостью обоих валютных стандартов, изыскать монеты общего хождения и вносить поправки в функционирование своего денежного механизма, так как в мире мало-помалу страны отходили от биметаллического стандарта (Франция в 1874 году, Австро-Венгрия в 1892 году, Россия в 1895 году).

Скандинавский валютный союз, образовавшийся в 1873 году, стал третьим объединением в составе Швеции и Дании, к которым позднее присоединилась Норвегия. Страны-участницы чеканили золотые монеты, имевшие хождение во всех трех государствах.

Нельзя сравнивать эти союзы со сложившимися позднее в совершенно других условиях, а именно в условиях колеблющихся обменных курсов, валютными союзами, однако перед ними ставились не только чисто технические задачи, ибо там обсуждались и вопросы фундаментального значения, такие, как выбор стандарта. О нем, в частности, шла речь на совещании 1881 года, когда США, еще в 1853 году остановившие свой выбор на золоте, но подумывавшие, не дать ли задний ход под давлением растущей добычи своих серебряных рудников, пытались привлечь на свою сторону страны Латинского союза. Однако дискуссии шли между центральными банками, так и не став подлинно дипломатическими темами обсуждения. Лишь начиная с 30-х годов международная валютная система стала предметом переговоров на высшем уровне.

Дипломаты, помогающие ***предпринимателям,*** для активной, даже сверхактивной их поддержки занимались, таким образом, делом, являющимся естественным продолжением других возложенных на них обязанностей. Мало-помалу становилось ясно, что недостаточно лишь защищать оказавшихся в опасности соотечественников, оговаривать гарантии, чтобы они могли спокойно заниматься делами, что надо еще научить дипломатов поддерживать, поощрять, выдвигать их на видное место и соответственно перестраивать работу дипломатических служб.

С XVII столетия консулы в приморских городах Леванта, бывшие прежде частными лицами, стали официальными чиновниками европейских государств, на которых возлагалась обязанность помогать отечественным купцам и вступать в сношения с оттоманскими властями. Мало-помалу консульские службы появлялись и в других государствах. К ним обращались за сведениями по торговой части для нужд правительства, что побуждало их заниматься, помимо положения торговцев, уже прочно обосновавшихся в данной стране, и проблемами увеличения товарооборота. Во Франции эта новая обязанность была возложена на консулов с объявлением в 1681 году королевского Указа о мореплавании, упоминалась в многочисленных циркулярах и уточнялась другим указом от 1781 года, но, если говорить откровенно, консулы, по всей видимости, не выказывали особого усердия в составлении памятных записок, депеш и донесений. В ту же пору, в 1696 году в Англии было учреждено Управление по делам торговли и плантаций (Board of Trade and

Plantations), дабы продвигать британскую торговлю за границей, а Людовик XIV создал с той же целью Торговый совет. Два века спустя, в 1866 году, в британском министерстве иностранных дел появился торговый отдел. В 1872 году он подвергся коренной перестройке, и в британские посольства стали назначать торговых атташе (первый появился в Париже в 1880 году, а следующий в 1887 году в Санкт-Петербурге), консулов же в некоторых случаях наделяли полномочиями агентов либо представителей банков, мореходных компаний или частных фирм. Другие великие державы — Германия, Россия, Австро-Венгрия, Италия, Испания и Бельгия — сделали то же в последние годы столетия. В 1905 году за ними последовали США. Так же поступила и Франция. В середине XIX столетия консульствам все более настоятельно предписывалось представлять отчеты об экономике и торговых связях с Францией стран их пребывания. В 1895 году на некоторых консулов были недвусмысленно возложены временные обязанности по коммерческой части. В 1906 году был назначен первый коммерческий атташе в Лондоне, затем в других странах и одновременно появились первые финансовые атташе[1].

Образование этих специальных служб стало новым явлением в дипломатии всего мира, хотя частности различались в зависимости от страны (набор сотрудников, принадлежность к тому или иному ведомству, круг обязанностей, и т.д.). Оно ознаменовало возникновение новой формы дипломатии, подспудные последствия которой не следует упускать из вида, размышляя над грядущими переменами.

Дипломатия, поставившая экономику себе на службу

Дипломатия прибегает к помощи экономики, экономика, в свою очередь, приходит на помощь внешней политике. Таким образом, появилась уже третья точка соприкосновения, и в том нет ничего удивительного, имея в виду место, которое занимает экономика во всех сферах жизни общества, но и ничего нового, ибо дипломатия искони обрела в экономике и рабочий инструмент, и оружие.

Экономические рычаги дипломатии многообразны: деятельность отечественных коммерсантов в той или другой стране становится одним из каналов влияния, положение кредитора создает собственные возможности использования средств давления, финансовые или технические уступки дают основание рассчитывать на то, что тебя выслушают и последуют твоему совету, потенциал капиталовложений, увеличивающий влияние, — словом, всевозможные рычаги, которыми может воспользоваться государство, дабы упрочить свое положение в сфере межгосударственных отношений. История изобилует случаями, когда дипломаты извлекали пользу из сложившихся обстоятельств, порою ловко обыгрывая их, порою сами их создавая, но по большей части направляя ход событий в нужном направлении, повинуясь врожденному рефлексу любого дипломата, когда речь идет о делах соотечественников.

Тому найдется множество подтверждений среди задач, стоящих перед большой политикой. Развитие деловых отношений всегда считалось a priori средством сближения народов. Такова была одна из косвенных целей торговых соглашений Франции и Великобритании 1786 и 1860 годов. Более того, в минувшем столетии свободная торговля представлялась ее глашатаями как фактор мира. Так, Ричард Кобден полагал, что существует некая «естественная гармония» между экономическими законами и развитием международных отношений, что свободный товарообмен породит некую взаимозависимость государств, которой будет достаточно, чтобы преодолеть политические разногласия, что она, наконец, сделает бессмысленным территориальные завоевания для расширения рынков и вынудит правителей оставить намерение «ввергать свои народы в войну». После всего сказанного отнюдь не покажется странной прихотью решение Сообщества свободной торговли Фредерика Бас-тиа принять в 1847 году название Сообщества друзей мира. Луи-Филипп радовался тому, например, что англичане вкладывают капиталы во Франции, в частности в прокладку железных дорог, полагая, что, может быть, инвесторы будут склонны оказывать на свое правительство умиротворяющее влияние при возникновении политических споров.

В более обыденном ходе их повседневного развития международные отношения являют великое множество примеров использования экономических рычагов. В частности, достаточно часто европейские государства, пользуясь преимуществами своего положения кредиторов, усиливали свое влияние на менее развитые страны. Все происходило по классическому сценарию. Начиналось с того, что предприимчивые банкиры предлагали финансовые льготы, что влекло за собой неосмотрительное залезание в долги. Засим неизбежно возникали финансовые трудности, сопряженные с невозможностью платить по долгам, что завершалось протестами по дипломатическим каналам, угрозой финансовых санкций (отказ в новых займах) или даже применения вооруженной силы, установлением кон-

[1] В приложении № 1 содержится краткий очерк истории становления французской консульской службы.

троля над финансами государства-должника, в частности над таможенными поступлениями, проще других поддающимися проверке, но и наиболее заманчивыми с точки зрения обеспечения безопасности будущих капиталовложений и контрактов. В итоге, через контроль над расходами и доходами, а порой и над центральным банком создавался контроль над обширными сферами экономики страны-должника. По подобному сценарию с незначительными отличиями, развивались события в Египте в 1876 году, в Турции в 1881 и 1901 годах, в Тунисе в 1886 году, в Греции в 1898 году, в Китае в 1912 году.

Правительство Вашингтона в Америке применяло на всем континенте так называемую «дипломатию доллара», улучшенный вариант использования к своей выгоде прочных кредиторских позиций, коль скоро оно контролировало государственные долги других государств, финансовый рынок США был в состоянии покрыть все займы. Защита кредиторов от несостоятельных должников не только способствует расширению сфер влияния, но и сами эти сферы усиливаются благодаря вложению значительных капиталов во все отрасли экономики: строительство железных дорог, производство электрической энергии, горнорудное дело, нефтяные промыслы, плантации бананов, сахарного тростника, какао, и т.д. Мексика, Центральная Америка (Колумбия, Никарагуа, Гондурас), страны Карибского бассейна (Куба, Сан-Доминго и Гаити) испытали на себе последствия тесного переплетения практических интересов деловых кругов и планов политиков, душеспасительных порывов и стратегической расчетливости уже после того, как Вудро Вильсон осудил политику своих предшественников, стремившихся с помощью займов и инвестиций установить контроль США над внутренними делами других государств.

В отношениях между европейскими государствами активность кредиторов и инвесторов также была подвержена колебаниям в зависимости от соображений политического толка. Известна важная роль русских займов на французском рынке (10 млрд золотых франков в порядке государственных займов и 1,5 млрд в виде частных капиталовложений за период с 1888 по 1913 год) как в зарождении, а позднее укреплении союза Французской Республики и Российской империи, так и в политических инициативах обоих партнеров. Так, заем 1900 года последовал за соглашением между генштабами двух стран. В 1906 году заем России в 1,2 млрд золотых франков предоставлен лишь после того, как проявились поддержка, которую Франция ожидала от русской дипломатии на Алхесирасской конференции. А вот пример противоположный: в 1895 году семь французских банков по предложению правительства финансировали русско-азиатский банк, чтобы он мог дать Китаю часть суммы, необходимой ему для выплаты Японии компенсации после заключения договора в Симоносеки, что в последствие дало России возможность получить право на создание Компании Восточно-китайской железной дороги, то есть Трансманчжурской магистрали. Италия также испытала давление подобного рода: парижский финансовый рынок, отказавший ей в займах во время таможенного кризиса 1887 года, открылся перед ней лишь в 1902 году, когда итальянское правительство обещало сохранять нейтралитет в случае возможной войны между Францией и Германией.

В других случаях правительства пытались воспрепятствовать выделению денег под проекты, противоречившие их интересам. В 1858 году, при основании Суэцкой компании Палмерстон распорядился настоятельно советовать британским инвесторам воздержаться от вложения капитала. Тем не менее, компания была учреждена на деньги, собранные на иных финансовых рынках, в частности, во Франции, и судоходство по каналу открылось в 1859 году. Правительство Ее Величества поправило положение, когда в 1875 году Дизраэли удалось скупить акции Хедива, обеспечив себе треть мест в административном совете компании. Движимый сходными побуждениями, Бисмарк закрыл России доступ на финансовый рынок для получения займов. Тем самым он пошел навстречу пожеланиям сельскохозяйственных производителей, надеявшихся замедлить таким образом прокладку в России железных дорог, которые облегчили бы перевозку в Германию русской сельхозпродукции (кстати, именно это побудило Россию впервые обратиться к Парижу с просьбой о предоставлении займа). Прибегая к той же уловке, британское правительство не советовало вкладывать английские капиталы в Багдадскую железную дорогу, которая оказалась чересчур близко от Персидского залива, а поскольку прокладывалась также и в сторону Кавказа, то навлекла на себя недовольство и России, занявшей такую же негативную позицию. За ней из чувства союзнической солидарности, но также и потому, что ее тревожила ветка к Халабу (Алеппо) последовала и Франция, закрыв свой фондовый рынок. Из-за этой общей позиции, приведшей к исчерпанию главных источников поступления капиталов, работы были прекращены вплоть до 1913 года, когда в итоге политических переговоров был найден выход из тупика.

Поскольку движение капиталов осуществлялось в те годы совершенно свободно, использование финансовых рычагов предполагало, что правительства имели возможность опреде-

лять позицию как в целом деловых кругов, так и отдельных вкладчиков капитала. В Великобритании правительство не располагало необходимыми правовыми возможностями, однако узы доверия между Форин Офисом, Казначейством и Фондовой Биржей были достаточно прочны, чтобы к его «совету» прислушались. Во Франции котировка ценных бумаг, непременное условие их ликвидности, требовала со времени королевского указа от 1823 года согласия правительства на основе необходимых разъяснений от министров финансов и иностранных дел. Таким образом, в его власти было воспрепятствовать той или иной операции. Правда, правительство не располагало юридическими средствами, чтобы создать благоприятные условия для какой-либо другой, но это, тем не менее, никогда не мешало ему использовать свое влияние для нажима на частных операторов. Наполеон **III** достопамятен настойчивым поощрением вложения капиталов за границей, в частности, в проекты строительства промышленных предприятий и железных дорог. Им двигало стремление открыть рынки сбыта для экспорта средств производства и в то же время создать экономическую основу своей внешней политики, а посему посольства не скупились на поддержку, а правительство — на финансовую помощь. Так, в 1868 году были выданы финансовые гарантии Восточным железным дорогам, когда они собирались выкупить две бельгийские железнодорожные компании. Равным образом, предоставление Парижем займов зачастую ставилось в зависимость от передачи рынков французской промышленности. Такая практика продолжалась и после падения Второй Империи, невзирая на беспокойство, выражавшееся время от времени по поводу значительности заграничных капиталовложений и денежных сумм, помещавшихся за рубежом. Из-за этого порой вспыхивали словесные перепалки, заканчивавшиеся впрочем ничем. Впрочем, один из таких споров положил в 1913 году начало сложным дебатам в парламенте относительно разумности расходования изрядной доли французской казны на «бесконечные займы иностранным государствам», едва не приведшим к отставке кабинета Домерга. Прения завершились тем, что депутаты приняли документ, на основании которого министр финансов Жозеф Кайо получал полную свободу допускать к котировке любые иностранные займы, если они обеспечивали Франции «политические или экономические преимущества», что не оставляет и тени сомнения насчет того, как дипломатия использовала экономические рычаги на протяжении первых сорока лет Третьей Республики.

Экономическое оружие дипломатии обеспечивает использование тем или иным правительством для достижения своих целей имеющихся в его распоряжении экономических средств давления. Оно может предстать в обличье уступки, например, финансовой помощи или таможенной льготы, санкций или открытой враждебности в виде таможенной войны, введения эмбарго либо экономической блокады.

Таможенные пошлины были средством давления с самого момента их введения. Высокие пошлины, установленные Кольбером в 1664—1667 годах, были направлены против англичан и голландцев — из-за них, кстати, началась война с Голландией — а тариф Уолпола 1720—1723 годов обращен, соответственно, против Франции. Во времена менее отдаленные отметим таможенную войну Бисмарка с Россией в 1890 году, развязанную им дабы защитить сельскохозяйственную продукцию Германии. В данном случае реальная побудительная причина экономического свойства действительно не сыгравшая, правда, сама по себе решающей роли, увязывалась с целью политической — упрочить австро-германский союз торговым соглашением, которое открыло бы германский рынок венгерскому зерну в ущерб поставкам из России. Еще одну таможенную войну вела между 1906 и 1911 годами Австро-Венгрия с Сербией, дабы вынудить последнюю отказаться от политики сближения с Парижем и вновь обратить свои взоры к Вене. Несмотря на то, что Сербия действительно лишилась сбыта скота на австрийском рынке, ей удалось найти другие рынки сбыта благодаря быстро налаженному производству консервов, так что козни Австрии потерпели неудачу.

Перечень таможенных войн можно было бы пополнить примерами введения эмбарго, поскольку оно являет собой крайнюю меру и разрыв торговых отношений. Однако вплоть до XX века практиковалось, по сути, лишь введение блокады: континентальная блокада, на которой настоял в 1806 году Наполеон, кстати, в ответ на морскую блокаду, установленную британским военным флотом; французская блокада китайского побережья в 1884—1885 годах и запрет перевозок риса из Кантона в Тяньцзинь во время войны с Китаем за Тонкий; блокада Францией в 1893 году побережья Сиама, чтобы вынудить эту страну признать оккупацию Лаоса, и т.д. Во всех перечисленных случаях блокада являлась, по сути дела, не чем иным, как разновидностью военных действий. Сопряженная с меньшей опасностью, чем боевые действия, но более демонстративная, чем простое передвижение войск, она обретает экономический смысл лишь в силу своих последствий. Она не облечена в дипломатические формы, но преследует политические цели. Даже

при наиболее изощренной среди всех — наполеоновской блокаде, если цель и заключалась в том, чтобы нанести ущерб британской промышленности, то не столько ради того, чтобы косвенно ослабить военную мощь государства, сколько ради того, чтобы постоянным давлением подавить его способность к сопротивлению. Впрочем, первоначальная цель отошла мало-помалу в сторону, и задачей первостепенной важности стало целенаправленное переналаживание европейской промышленности применительно к потребностям французской экономики, особенно начиная с 1809 года, когда введение лицензий дало возможность регулировать экспорт и импорт товаров на европейском рынке. Лишь в 1935 году, с введением санкций против Италии после ее вторжения в Эфиопию, появляются примеры сколько-нибудь масштабных эмбарго.

В начале XX века эта дипломатия стала полноценной дипломатией

Итак, по прошествии времени дипломатия и экономика, оказались на одних позициях, хотя и претерпели значительные изменения: экономическая дипломатия создавалась и перестраивалась, и области ее применения становились столь многочисленны, что невольно возникает вопрос, не вытеснила ли она все прочее. Поэтому совершенно необходимо разобраться в ее определении.

Прежде всего, *экономическая дипломатия* утверждалась по мере того, как традиционной дипломатии все чаще удавалось избегать вооруженного противоборства для урегулирования межгосударственных отношений. До XVIII столетия искусство дипломатов заключалось в том, чтобы умело облечь в соответствующую форму все, что вытекало из равновесия военной силы, и извлечь наибольшую выгоду на будущее из хитроумно составленных статей договоров. Политическое предвидение играло, разумеется, немаловажную роль, как о том свидетельствуют обширные планы, сообразно которым и возводилось здание Вестфальских соглашений и Финального Акта Венского Конгресса, однако закреплявшееся ими положение определялось прежде всего соотношением военного потенциала. Дипломатия обретала самостоятельность по мере того, как взаимодействие различных сил становилось все более сложным, и ей предоставлялась возможность все чаще использовать его для создания союзов, как это стало происходить в XIX веке.

В число этих сил входит, естественно, экономика, а внешняя политика государств является надежным пробным камнем

ее успехов. Конечно, с экономическими интересами считались во все времена, но очень долго их роль оставалась второстепенной. Известно с определенностью, что, например, в средневековье, хотя крестовые походы и шли на пользу торговле (приобретение пизанцами, генуэзцами и венецианцами лучшего знания путей восточного Средиземноморья) и демографии (некоторое значение для младших сыновей в семьях, безземельных рыцарей и оторванных от земли крестьян), в эти походы отправлялись по большей части из соображений религиозных — об этом свидетельствует и цель крестоносцев — Иерусалим. С течением времени экономические интересы приобретали все большее значение, так что история экономической дипломатии есть история их проникновения в межгосударственные отношения и возрастания их роли. Когда экономические интересы действительно стали принимать в расчет, то поначалу они выступали в качестве вспомогательного средства для более точного определения соотношений сил в ходе переговоров, либо при редактировании соглашений главным образом политического либо стратегического содержания. Свидетельством справедливости такого утверждения служат переговоры между ведомствами иностранных дел по поводу французских колоний. Если еще в XVIII веке колониальный вопрос весьма мало заботил французскую дипломатию, то судьба колоний приобретала со временем все больше значения, но главное в том, что все чаще рассматривались как нечто самодовлеющее, а не как некое дополнение к делам более важным, доказательством чего являются дискуссии по поводу тунисского, конголезского и марокканского вопросов. Пока еще, правда, речь не шла об экономической дипломатии в чистом виде, ибо для Франции экономические вопросы имели ограниченное значение — в 1914 году на долю колониальных владений приходилось лишь 12% торгового обмена метрополии, и в них оседало менее 9% капиталовложений заграницей, меньше, чем было вложено в странах Латинской Америки. По меньшей мере такое же значение имели соображения стратегического, нравственного и психологического порядка — колонии стали отдушиной для националистов и людей, болезненно переживавших обиды 1871 года, что прекрасно понимал Бисмарк. Разумеется, в Англии дела обстояли совершенно иным образом.

Выдвигая экономическую дипломатию на одну из первых ролей, история в то же время изменяла ее область применения и арсенал средств, так что XX век ознаменовался смещением Центра тяжести ее деятельности.

Кончилось время североафриканских разбойников, жало- I ванных грамот о пребывании христиан в мусульманских стра- < нах и неравноправных договоров. Защита соотечественников оставалась главной задачей дипломатов, но ею они занимались в мире более цивилизованном, более пронизанном повсеместно принятыми нормами права. Случались и исключительные обстоятельства, и кризисы, но теперь они разрешались без применения силы или с использованием преимуществ неравенства положения — существовали финансовые, страховые, дипломатические возможности, чтобы избежать политических осложнений, это перестало быть головоломкой.

Доступ к рынкам по-прежнему необходим, но теперь он зависит не столько от безопасности мореходства или доступа на рынки тех или иных стран для иностранных товаров, сколько от способности обеспечить подлинную свободу товарообмена — административного контроля над рынками, соблюдения правил конкурентной борьбы и правового разрешения конфликтов.

Перевернута последняя страница главы о колониях, о территориях, сдаваемых в аренду и об особых территориальных преимуществах. Тем не менее, несмотря на то, что мировая экономика основана ныне на многосторонности и на открытости рынков, региональные комплексы процветают, и не исключено, что они представляют собой современную разновидность зон влияния с поправкой на добровольное присоединение, баланс интересов партнеров и готовность общаться с внешним миром. Некоторые из этих региональных объединений облекаются в необычные еще формы, немыслимые сто лет назад. Это относится, в частности, к Европейскому союзу.

Торговые соглашения заключаются все чаще, но в большинстве своем они перестали быть двусторонними. Но, главное, наряду с ними приобретают все большее распространение финансовые и валютные соглашения, пребывавшие в прошлом веке в зачаточном состоянии.

Еще не угасла традиция поддержки своих предпринимателей, однако, в мире, где они обрели независимость от государства, когда документооборот превосходит все мыслимые пределы, легко заметить, что старые методы информации, поддержки, даже определенных манипуляций отжили свое, и коль скоро цель остается прежней, необходимо прибегать к иным методам ее достижения.

Наконец, экономические рычаги и арсенал дипломатии стали настолько привычными, что невольно возникает вопрос:

может ли вообще существовать дипломатия без тесной связи с экономикой?

Теперь, когда *экономическая дипломатия* ведет полнокровное существование, можно попытаться дать ее определение. Более того, это необходимо сделать, чтобы не потерять ее из вида в мире, где все одновременно получает и экономический, и интернациональный характер.

Во-первых, к дипломатии прибегают лишь в тех межгосударственных отношениях, когда речь не идет о войне — дипломатия есть претворение внешней политики государственной властью посредством выгодного использования информации и переговоров с опорой на загранаппарат. Таким образом, она отличается от любой частной инициативы (так называемая «дипломатия» предприятий). Точно так же ее нельзя смешивать ни с техническими сделками между разными службами (такие совершаются, например, между компаниями по страхованию кредитов для финансирования совместных объектов), ни с заключением административных альянсов (например, в целях обнаружения уклоняющихся от уплаты налогов или таможенных пошлин), ни с обменом услугами (теми, например, которые повседневно оказывают друг другу центральные банки). Все эти утилитарные отношения входят в круг повседневных задач, и политическое их значение заключается единственно в признании, ограниченности масштабов современного мира и того факта, что сотрудничество должно строиться на полезной для сотрудничества взаимности.

Во-вторых, экономическую дипломатию нельзя рассматривать лишь как использование экономических рычагов в международных отношениях. Уступки или санкции, использование более выгодных экономических позиций являются не более, чем средствами давления, мало чем отличающимися от демонстрации военной силы, в особенности когда преследуется цель политическая, а так почти всегда и бывает в случае применения санкций. Например, чтобы наказать Италию за нападение на Эфиопию, либо Советский Союз за вторжение в Афганистан, либо Китай за нарушение прав человека.

Итак, выявляется третий критерий — экономический расчет, ибо именно стремление получить экономический выигрыш отличает экономическую дипломатию, какие бы средства ею ни употреблялись.

Этот критерий привлекает простотой и разумностью, но применять его надобно, сообразуясь с невероятно сложной действительностью. Нельзя же, в самом деле, взять и исключить из рассуждений об экономической дипломатии дипломатию стратегическую, которая ставит перед собою экономичес-

кие задачи, рассчитывая попутно достигнуть политических результатов. Подобное сбрасывание со счетов вступило бы в противоречие со сложившейся практикой, когда используется, например, выражение «дипломатия доллара». Кроме того, это значило бы не признавать, что, благодаря удобству применения, высокой избирательности и регулируемости, экономические рычаги прекрасно соответствуют потребностям дипломатической работы, давая возможность чередовать формулировку предложений, переговоры и точно выверенный нажим. Этот критерий влечет за собой, таким образом, использование весьма своеобразных методов. В довершение всего, во многих случаях очень сложно провести грань между политическими и экономическими задачами. Хотя дипломатическая деятельность предполагает достижение некой высшей политической цели, ей могут предшествовать желательные и вполне разумные экономические шаги, которые уже сами по себе обеспечивают достижение определенных целей. Так, Европейское Сообщество представляло собой экономическое творение, имевшее свои достоинства, но перед которым была поставлена с чрезвычайно далеко идущим расчетом цель политическая (упрочение мира, строительство объединенной Европы), главные черты и детали которой должны были постепенно вырисовываться по мере созревания экономических реалий. Равным образом, если какая-либо экономическая санкция принималась не ради ее экономических последствий, но потому лишь, что непереносимость причиняемого ею вреда должна была вынудить уступить строптивое государство, либо потому, что торжественно непреклонное или символическое звучание сей угрозы усилило бы впечатление от дипломатического протеста, она служит не более чем одним из средств давления. Если же, напротив, предполагается надолго ослабить чью-либо экономику и истощить силы противника, удержав его от возможных враждебных действий, такая санкция относится уже к сфере экономической дипломатии.

Таким образом, дипломатия с экономическими целями зародилась в не столь отдаленном прошлом и утвердилась во второй половине XX века. Новшество заманчивое, поразмышлять над которым может быть полезно. Приняв вышеупомянутые предосторожности, можно из соображений дальнейшего изложения констатировать, что экономическая дипломатия есть достижение экономических целей средствами дипломатии, вне зависимости от того, прибегает она или нет к экономическим рычагам ради их достижения.

Нарождавшаяся экономическая дипломатия разработала комплекс средств, исходя из некоторых простейших принципов, но в наши дни, когда история вывела ее на авансцену, ей потребуется и интеллектуальный багаж, то есть проблематика и политика. Первые камни были блистательно заложены еще во времена Адама Смита, двести лет тому назад, но с тех пор экономика изменилась.

Дабы пролить свет на главные особенности ее развития и попытаться заглянуть в будущее, следует внимательно проанализировать те разновидности экономической политики, которыми вдохновлялись дипломаты.

Глава II

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ, КОТОРЫМИ ВДОХНОВЛЯЛАСЬ ДИПЛОМАТИЯ

Дипломатия — это не внешняя политика, а лишь средство ее осуществления, но неотделимое от нее. Она являет собою совокупность принципов и кодексов поведения, — умения, основанного на исторической культуре, наблюдательности и способности осмысливать события, на понимании собеседника и безупречно верной формулировке того, что нужно сообщить — всего того, что дает возможность найти точное определение той или иной политики и обеспечивает неуклонное следование ей. Эти методы и средства не существуют вне времени или в безвоздушном пространстве, они прилаживаются к определенной политике и, стало быть, нет возможности понять развитие экономической дипломатии, не обращаясь мысленно к наиболее важным политическим темам, служить реализации которых ей было предназначено, не сверяясь с фундаментальными понятиями, которые были в них заложены, не возвращаясь к вызванной ими полемике, не увязывая их, наконец, с историческим контекстом, которым они пронизаны.

С этой точки зрения явилась важной вехой ***Первая мировая война.*** До нее, как о том свидетельствуют факты, описанные в предшествующей главе, в экономической дипломатии преобладали проблемы торговли. После этой мировой войны экономика приобрела всемирное звучание, раздвигая границы политики и понуждая дипломатов использовать всю полноту имеющихся у них средств. Но лишь после 1945 года политики окончательно освоились с происшедшими изменениями, а дипломаты стали учитывать их в своей деятельности.

До 1914 года: прогресс с помощью торговли и промышленности

Хотя в ту пору государства пеклись прежде всего о делах торговых, эти заботы воплощались в политической деятельности самого разного толка.

С конца Средневековья и до эпохи Возрождения, то есть в XFV, XV и XVI столетиях, в торговле преобладающую роль играли большие торговые центры (Венеция, Генуя, Вена, Кельн, Данциг, Рига). Они жили за счет торговли и старались укрепить свое положение, в качестве перевалочных пунктов, которых не могли миновать товарные потоки. Цель наиболее крупных государств была иная: как только снабжение товарами окончательно налаживалось, копить деньги и сокровища в виде драгоценных металлов. Умами владел дух меркантилизма, выступавшего не в качестве доктрины или теории, а просто в качестве совокупности общепринятых воззрений. В основе меркантилизма лежит убеждение, что богатство страны зависит от обладания драгоценными металлами — золотом и серебром. Дабы их запасы увеличивались, нужно было выкачивать их из иностранных государств, а, следовательно, вывозить за границу как можно больше товаров, а к себе везти лишь строго необходимый минимум, и всю выручку хранить в золоте и серебре. Понятие соблюдения баланса в товарообмене между нациями было чуждо меркантилизму, а конкуренция считалась злом, ибо в погоне за накоплением сокровищ выигрывала лишь одна сторона. Торговля непременно должна была процветать и сводиться с активом. Правительства действовали соответственно таким образом, что бы внешняя торговля получала преимущество перед торговлей внутренней, благоприятствовали экспорту и делали импорт невыгодным либо бесполезным — короче, так, чтобы государство обогащалось для увеличения его мощи. Таким образом, регулирующая роль принадлежала государству, и, следовательно, употреблявшиеся им средства вряд ли относились к сфере дипломатии и еще менее к сфере экономики, даже если предпринимались попытки поощрять экспорт, главным образом предметов роскоши. Государство преимущественно прибегало к мерам принуждения: запрет на экспорт, импортные монополии, всякого рода налоговые обложения **и** время от времени войны и грабежи недавно открытых заморских земель. Именно так жила Испания, от того и погибла.

На протяжении *второго периода,* ***охватывающего XVII*** *столетие* ***и*** *завершившегося около 1750 года,* стояла задача обеспечить максимальным активом сальдо торгового баланса, однако использовавшиеся для этого средства менялись с появлением отраслей промышленности, производивших экспортную продукцию с поощрения царственных особ и огражденных от иноземных конкурентов монопольными правами и таможенными барьерами. В послании коменданту крепости Рошфор от 1666 года Кольбер выразился так: «Торговля — это источник, питающий финансы, а финансы же суть нерв войны»[1]. В Англии

[1] Цитируется Эваном Луардом в «Экономических отношениях между государствами» (1984).

Джошуа Чайлд в своем сочинении 1681 года «Трактат о торговле с Восточной Индией» ставит перед внешней торговлей задачи столь же замечательные, сколь и практичные: «Внешняя торговля обеспечивает богатство, богатство дает могущество, а могущество охраняет нашу коммерцию и религию»[1]. Итак, промышленная политика предназначалась для расширения экспорта. Кольбер завез в страну фламандских и голландских ремесленников, наладил проверку качества изделий, создал мануфактуры наподобие мастерских Гобеленов и компании Сен-гобен, субсидировал экспорт, построил флот, ввел монополии, основал Индийскую Компанию и содействовал колониальной торговле с помощью введения системы исключительных прав. Кольбер не был одинок в проведении промышленной политики — его примеру последовали Фридрих Прусский и другие. Однако самих по себе достоинств промышленности не всегда оказывалось достаточно, чтобы склонить всех на свою сторону, так что к войне (например, четыре войны Англии с Голландией и Испанией в середине XVII столетия), а также к бойкоту и морскому разбою прибегали еще нередко, но дипломатия уже начинала доказывать, что может сказаться полезной для открытия рынков. Так, договором в Метюне (Methuen) от 1703 года, заключенным между Англией и Португалией, английским купцам был открыт доступ в португальские владения в Южной Америке, Африке и Азии.

Промышленная революция в Европе дала толчок небывалой торговой экспансии во внешний мир, продолжавшейся в течение 130 лет, с 1750 по 1870 год, и выразившейся прежде всего в приобретении все более обширных рынков сбыта. Эту потребность удовлетворили отчасти колонии, а отмена таможенных преград на пути товарообмена завершила дело. Уже появились реальные признаки осуществления принципа свободной торговли. Во Франции физиократы начали отстаивать свободное обращение товаров, поскольку оно соответствовало принципу естественной свободы, в частности, Франсуа Кене в своих статьях в «Энциклопедии» и в «Экономических картинах». Физиократы применили его в первую очередь к сельскому хозяйству именно потому, что оно страдало от строгого присмотра за ним политиков меркантилистского толка (тщательно контролируемая торговля зерном, запрет экспорта, поддержка импорта). Они советовали отменить ограничения, подчеркивая в то же время заложенную в этой торговле, но доселе подавлявшуюся способность создавать богатство. К сожалению

[1] ~~Foreign trade pro~~duces riches, riches power, power preserves our trade and religion». Цитируется Эваном Луардом, там же.

столь необычные суждения не нашли во Франции сколько-нибудь широкого отклика, однако им вняли по ту сторону Ла-Манша, где свобода товарообмена получила за несколько лет законченное теоретическое определение. В своем труде «Исследование природы и причин богатства народов», вышедшем в 1776 году, Адам Смит доказал, что международная торговля есть деятельность сама по себе благотворная, потому что ведет с неизбежностью, если только ограждена от вмешательства государства, к наилучшему использованию ресурсов, к оптимальной специализации экономики и, в конечном счете, к росту производства. Богатство зависит не столько от накопленного золота, сколько от того, что можно на него купить. Полстолетия спустя, в 1817 году, Дэвид Рикардо в своих «Принципах политической экономии и обложения налогами» сформулировал понятие относительных преимуществ, легшее в основу классической теории международной торговли, осуществляемой на саморегулирующейся основе при непременном условии, что она совершается свободно. Равновесие перестало быть предметом забот, а сверхактивное сальдо — целью, ибо товарообмен приводится в равновесие естественным образом через саморегуляцию цен или паритетов денежных единиц. Внешняя торговля обогащает не столько активом торгового баланса, сколько своим влиянием на эффективность экономики, подстегиваемой конкуренцией, она благотворна для всех стран, а не только для тех, кто торгует с положительным балансом. В общем и целом, как во времена меркантилистов, так и кольберистов, торговля была операцией с нулевым итогом, поскольку выигрыш одного оборачивался убытками для другого, но для исповедующих новую философию, складывавшуюся в Англии на стыке XVIII и XIX столетий, она стала операцией с положительным итогом, когда каждая сторона извлекала свою выгоду.

Через несколько лет главные положения этой доктрины получили свое окончательное завершение, когда в 1848 году Джон Стюарт Милль в своих «Принципах политической экономии» ввел понятие «условий торговли», указав на то, что цены импортируемых и экспортируемых товаров могут колебаться по-разному и что, следовательно, специализации стран могут изменяться в лучшую или худшую стороны.

Между тем, как в пору бурного интеллектуального расцвета составлялись первые системные исследования международной торговли, а дипломатические методы утверждались в качестве средства разрешения конфликтов, экономические вопросы постепенно приобрели автономию от вопросов политических. Экономическая дипломатия начала активно обсуждать тарифную политику, готовить торговые соглашения, добиваться пор-

товых льгот и гарантий для соотечественников, открывающих свое дело за границей. Даже если целью и не являлся свободный товарообмен (который британцы, внедрив его прежде в умы через теорию, насаждали с тем большим усердием, что располагали наиболее развитой экономикой в мире), то, по крайней мере, ею было обеспечение доступа к рынкам в обстановке все большей открытости во имя принципа «открытых дверей», к которому, с большим или меньшим успехом, прибегали в Конго, Марокко, на Дальнем Востоке (Япония и Китай), в том числе и для прохода судов через международные воды (судоходство в Суэцком и Панамском каналах, в устье Дуная, и т.д.). Этот период завершился промышленной революцией. Внешняя экономическая политика разных стран, либо сформулированная, либо подразумевавшаяся, извлекла из нее выгоды. Она способствовала завоеванию все более обширных рынков сбыта либо посредством колониального империализма, либо с помощью усилий, направленных на достижение свободного товарообмена, когда устойчивость торговых сделок и валютных паритетов обеспечивались повсеместным применением золотого стандарта. То была эпоха торговцев.

С 1870 и до ***1914*** *года* длилась эпоха прежде всего инвесторов и, следовательно, взаимодействия между банками, предприятиями, правительствами и дипломатами. Как мы в том убедились, то было великое время приобретения концессий, сдававшихся в аренду территорий, крупных контрактов на производство широкомасштабных работ и банковских ссуд для их финансирования. Но это было также и время опутанных долгами государств, невозвращенных кредитов и силового давления, дабы принудить к уплате долгов. Всегда можно было рассчитывать на поддержку дипломатов, а порой и военных. Мало того, что министры, посольства, представительства и даже консульства вели переговоры об общих условиях ведения дел, они еще и вмешивались в их выполнение с горячностью, доходившей порою до резкости, прибегали к нажиму, вмешивались, добивались заключения договоров, при необходимости подкрепляя их межгосударственными соглашениями.

Само собою разумеется, время от времени еще велись войны, но в основном с заморскими странами, отказывавшимися открыть доступ к своим рынкам, из соображений сугубо экономических — получить возможность беспрепятственно торговать, вкладывать капиталы, открывать собственное дело. Кончилась пора колониальных завоеваний, близилась к концу эпоха протекторатов, мир был исследован почти полностью, границы его расчерчены ведущими державами, почти всюду осуществлялась свободная торговля. На смену чиновникам и

военным приходили дипломаты, экономическая дипломатия служила теперь уже не только торговле, но и процветанию деловой активности в целом, и никто пока еще не требовал от нее большего.

Между двумя войнами: крах экономической дипломатии

Эта война, не походившая ни на одно другое вооруженное столкновение, произвела невиданное доселе потрясение. Когда она кончилась, мир оказался изменившимся в корне, однако морально люди с трудом приспосабливались к переменам, в которых определяющую роль играли экономические факторы небывалого прежде масштаба.

На первый взгляд произошли изменения политического характера. Поверженная Германия лишилась Эльзаса и Лотарингии, оказавшиеся в числе побежденных Австро-Венгрия и Оттоманская империя распались, и на их обломках возникло множество небольших этнических государств. Россия, где бушевала большевистская революция, на какое-то время осталась в стороне от великих держав, однако продолжала влиять на их политику во внешнем мире, а из-за перекройки территорий близ ее границ (Польша, балтийские страны, и т.д.) возникли зоны неустойчивости, простиравшиеся до самой Германии, где тоже царил совершенный хаос. Однако при ближайшем рассмотрении именно экономические последствия этих перемен стали важнейшими факторами международных отношений между двумя войнами. Война завершилась ужасающим шквалом огромных долгов — взимаемые с Германии репарации, межсоюзнические долги, русские займы. Вся эта невообразимая мешанина долговых обязательств на протяжении доброго десятка лет отравляла международные отношения. Новые государства центральной Европы создавались по национальному признаку, совершенно не сообразуясь с их экономической жизнеспособностью. Экономическая основа большинства из них была настолько плохо продумана, что они оказались неспособны существовать самостоятельно. Вообще говоря, отношения Европы с другими частями света строились на новой основе, обесценивавшей в значительной мере то, что было достигнуто прежде терпением и изобретательностью экономической дипломатии. Франция и Великобритания победили, но лишь благодаря вступлению в войну Соединенных Штатов Америки, которым они уступили мировое первенство. Истощенной войной Европе пришлось, кроме всего прочего, противостоять конкуренции молодой экономики заморских стран,

которым вследствие нарушения товарных потоков пришлось какое-то время обходиться своими силами и создавать собственную промышленность. Связи колоний с метрополиями ослабели, и в умах все настойчивее формировалась идея независимости, тем более, что президент Вильсон относился к ней благосклонно, а большевистская Россия поддерживала ее. Впрочем, новых колоний более не появлялось, а бывшие германские и оттоманские владения были определены как подмандатные территории Лиги Наций. Точно так же пришел конец конвенциям о правах подданных христианских государств в мусульманских странах, отмененным Севрским соглашением, а в Китае — так называемым «неравноправным договорам». Концессии мало-помалу возвратились к китайским властям (Нанкинская в 1927 году), а в 1928 году Китай обрел свою таможенную самостоятельность.

Проблемы снабжения — еще одна сторона отношений Европы с другими континентами — порой обострявшиеся в годы войны, показали основополагающее значение первичного сырья, в частности, нефти, ставшей стратегическим товаром и, соответственно, важной темой дипломатии. Когда, наконец, к началу 30-х годов две эти насущные проблемы — задолженность и экономическое равновесие в мире, с одной стороны, и надежность снабжения, с другой — были кое-как решены, в промежутке между двумя войнами разразился великий экономический кризис, который из-за неспособности дипломатов наладить реальное международное экономическое сотрудничество и тем самым как-то исправить ситуацию, перерос в социальный и моральный кризис, который, в свою очередь, привел к еще более жестокой, чем предыдущая, войне. Тремя главными чертами, обозначившими этот поворотный момент в экономической дипломатии, явились осознание ею проблем мировой экономики, общим знаменателем которых стала невыплата долгов и репараций, с которыми ей не удалось справиться удовлетворительным образом, расширение границ ее деятельности, связанное с нефтяной проблемой, и, наконец, ее неспособность порвать со старыми методами и наладить реальное международное сотрудничество для ликвидации последствий кризиса 30-х годов.

С окончанием войны проблемы ***мирового экономического равновесия*** встают во весь рост перед правительствами и ***дипломатическими канцеляриями,*** не имевшими опыта такого подхода к решению международных проблем. В Версальском дворце рассуждали в чисто политических категориях: Германия должна испытать на себе последствия своего поражения и возместить нанесенный ею ущерб, народы должны получить право на

самоопределение, необходимо признать права национальностей. Но вот в ноябре 1919 года вышла в свет книга Джона М. Кейнса «Экономические последствия мира», в которой он предложил совершенно иной подход, впервые выдвинув на первое место в международных отношениях, до тех пор занятое исключительно соображениями высокой политики, экономические проблемы. В своем сочинении Кейнс, отказавшийся во время мирной конференции от своей должности в составе британской делегации (он представлял в ней министерство финансов) в знак несогласия с позицией союзников на переговорах, утверждал, что экономическое возрождение Германии необходимо для восстановления экономики Европы и что, кроме того, сумма репараций, которые эта страна должна была уплатить в возмещение нанесенного ей ущерба, она реально уплатить не в состоянии, что эти выплаты дезорганизуют механизм, действие которого обеспечивало процветание Европы и что, короче говоря, они могут привести к катастрофе. По его подсчетам, сумма репараций (окончательно установленная Комиссией по репарациям лишь в 1921 году) приведет к увеличению налогов в Германии до 43% от национального продукта, уровень немыслимый в те годы, и обречет экономику Германии. Либо ценам и заработной плате будет обеспечена подвижность и станет возможным часть прибыли от экспорта направлять на выплаты странам-кредиторам, но такую возможность могло дать лишь снижение цен на мировом рынке, что потребовало бы увеличения экспорта, а это, вероятно, оказалось бы физически невозможным, либо подобная подвижность оказалась бы не идеальной, и в этом случае экспорт не обеспечил бы достаточно средств, и тогда, чтобы получить дополнительное их количество, пришлось бы пойти на снижение внутреннего спроса в Германии, а это, в свою очередь, повлекло бы за собой сокращение доходов и, соответственно, еще более уменьшило бы способность страны по уплате репараций и положило начало губительной цепной реакции. В те годы такие размышления, да и сам подход явились большой неожиданностью. Книга Кейнса ознаменовала переход от торговой дипломатии к дипломатии экономической в полном смысле этого слова.

Несмотря на то, что его книга имела шумный успех по обе стороны Атлантики, главные получатели репараций — Великобритания и особенно Франция — не прислушались к его мнению, а между тем его рассуждения должны были бы заинтересовать их в той мере, в какой их можно было бы применить к их собственным долгам США. Суммы были внушительны с обеих сторон, но вряд ли сравнимы: в 1921 году 25 млрд долларов в счет репараций, 11 млрд (с процентами) союзничес-

ких долгов, но сама собой напрашивалась идея найти связующее звено между тем и другим. Поскольку США отвергли изложенную Бальфуром просьбу Великобритании об аннулировании ее задолженности, англичанам ничего не оставалось делать, как заставить платить Германию, по меньшей мере в пределах их собственного долга американцам. Что же до Франции, она настойчиво требовала свою долю и потому, что не хотела лишиться выгод от одержанной победы, и потому, что весьма нуждалась в этих деньгах, так как бюджет ее пребывал в самом плачевном состоянии. Итак, Германии приходилось платить, и когда в 1923 году она объявила дефолт, правительства Франции и Бельгии без колебаний, ибо такое право за ними оставляли мирные соглашения, взяли в залог Рур с его рудными богатствами и промышленным потенциалом. В 1925 году они его возвратили, но в обмен потребовали часть доходов, в частности сборы от железных дорог, вернувшись, таким образом, к добрым старым методам, показавшим себя с наилучшей стороны в предшествующем столетии. Поскольку положение в британской экономике тоже было не блестяще, Германия переживала глубокий кризис, а США, хотя их экономика и процветала, а торговля имела значительный актив платежного баланса, тем не менее настаивали на получении своей доли, полагая, что необходимо платить по долгам. Положение казалось почти безвыходным, потому и решение оказалось также не слишком удачным. В 1923 году с Великобританией и в 1926 году с Францией (договор Меллон-Белланже, ратифицированный лишь в

1929 году) США подписали соглашения, в которых оговарива лось, что осуществляется рассрочка платежей по долгам на 62 года, однако без списания долга или какой-либо связи с вы платой репараций. Рассудив очевидно, что такая связь сущест вовала в уме должников, американцы вмешались в переговоры, пытаясь решить проблему репараций, и вот в 1924 году на свет появился план Дауэса, по имени вице-президента Соединен ных Штатов Америки, которым предусматривалось уменьше ние суммы репараций и возможность укрепить марку. Но план таил в себе огромную опасность, потому что созданный меха низм держался лишь на иностранных займах, прежде всего американских, приток которых в Германию давал ей возмож ность погасить еще не возвращенные долги. Если бы приток денег вдруг иссяк, все рухнуло бы, что именно и случилось в 1930 году, когда исчез климат доверия. В 1929 году американ ский юрист и финансист Оуэн Д. Янг установил новую схему платежей, составленную таким образом, чтобы выплаты Герма нии совпали по срокам с платежами по межсоюзническим дол гам, но связь эта была непрочной, ибо упомянутые выплаты зависели от ряда условий. Германия могла прекратить их при падении курса марки, но не было пункта, оставлявшего бывшим союзникам хоть какую-то лазейку при уплате долгов. Поскольку в соответствии с планом одобрялся, помимо всего прочего, новый пересмотр обязательств Германии в сторону их уменьшения, в то время, как военные долги не были сокращены в той же пропорции, главная проблема оставалась нерешенной.

В конечном счете конец этим разногласиям положил кризис разразившийся 21 июня 1931 года: президент Соединенных Штатов Америки Герберт Гувер объявил мораторий сроком на год на все межправительственные долги, распространявшийся как на межсоюзнические долги, так и на репарации. Франция была вынуждена согласиться и в конечном счете на конференции в Лозанне в 1932 году репарации были отменены. Что же касается межсоюзнических долгов, сумма которых не снижалась с 1929 года, они почти сразу же потеряли смысл: Франция не произвела выплаты в 1932 году, Великобритания поступила так же в 1934 году.

Так завершился эпизод истории, когда события разворачивались таким образом, что на протяжении 20 лет Германия, побежденная страна, служила центром, вокруг которого налаживались экономические отношения между странами-победителями, то есть остальными великими державами. В итоге свершившийся факт возобладал над экономической дипломатией, правительства оказались неспособны оценить политическое значение качественно новой проблемы. В умах еще не созрело осознание необходимости сотрудничества государств для налаживания мировой экономики. Тяжелое осмысление событий необычных причинило еще более вреда в последующем десятилетии.

Россия же, напротив, довольно легко подключилась вновь к мировой торговле в период между 1921 и 1924 годами, хотя произошло, в сущности, обычное подписание торговых соглашений, сопровождавшееся включением статьи о режиме наибольшего благоприятствования. Зато проблемы возмещения убытков за национализацию предприятий и уплаты долгов оказались отделены от этого процесса и до сих пор не получили удовлетворительного решения.

Так называемая ***«нефтяная дипломатия»*** возникла примерно в это же время и экономическая дипломатия расширила область своей компетенции на товары, пользовавшиеся особым спросом. Действительно, война принесла осознание жизненной важности запасов сырья, которого Европа была в значительной мере лишена, но с установлением мира все решили, что вопрос

ее уязвимости в отношении снабжения сырьем утратил остроту. Напротив того, проблемы цен создали источник новой опасности — хаос в экономике и денежном механизме в послевоенные годы усугублялся колебаниями спроса и предложения, влекшими за собой резкие изменения уровня цен, предотвращением которых были озабочены все без исключения. Либо правительства, либо производители и их клиенты, при этом правительства отодвигались на второй план, принимали меры, имевшие целью отрегулировать рыночный механизм. Меры эти касались различных товаров: каучук (договор Стивенсона, которым предусматривалось сокращение его производства в британских колониях, 1922 год), кофе (односторонние меры Бразилии, 1923 год), сахар (меры, принятые Кубой, 1926 год) и медь в том же году (создание частного картеля), зерно (создание буферных запасов в Канаде, 1928 год) и олово (создание буферных запасов, финансируемых правительствами стран-производителей, 1934 год). Что же до нефти, то в 1928 году в Эхнакарри Кастл между компаниями Шелл, Англ о-Иранской и Джерси Стандарт был заключен договор, которым упорядочивались конкуренция и механизм цен в этой отрасли. Позднее к договору присоединились четыре другие крупные компании, все американские. Так возникло объединение семерых «сестер» — олигополия, всеми признанная и принятая, навязавшая свои условия прочим компаниям и получившая поддержку английского и американского правительств.

Только нефть — не такой продукт, как другие, она неизменно привлекала к себе столь пристальное внимание политиков, что стало уместно говорить об особой «нефтяной дипломатии». Прежде дипломатов более всего заботили рынки сбыта, что же до нефти, то, как и в отношении других сырьевых товаров нужно было подумать об их доставке, а затем найти способ контролировать цены. Стратегическая ценность нефти стала очевидна во время войны — производство новых материалов, танки, самолеты и корабли потребляли ее во все возрастающем количестве. Стала крылатой фраза Клемансо в письме Вильсону от 1917 года: «Каждая капля нефти стоит капли крови».

Когда вернулся мир, нефть сохранила свое геостратегическое значение, оно даже возросло, и стала предметом усиленного внимания со стороны дипломатии, и тому были три главные причины. Во-первых, отсутствие собственных запасов в большинстве развитых стран, за исключением США, которые стали нетто-импортером нефти лишь после 1948 года, и, разумеется, России, в их число входили и страны Северного моря, в ту пору еще не ведавшие о богатствах, таившихся под морским дном. Во-вторых, то обстоятельство, что создание нефтедобы-

ваюших компаний зависело от договоров с правительствами принимающих стран, что, естественно, перемещало всякие переговоры и любой конфликт в область политики. И, наконец, крупные нефтяные концерны действовали заодно с правительствами либо потому, что эти последние являлись их акционерами, либо попросту потому, что огромная величина необходимых капиталовложений автоматически ставила их во главе наиболее крупных предприятий.

Все это и служит объяснением того обстоятельства, что нефть стала предметом особых забот дипломатии, даже если по окончании войны она занимала в мировой экономике далеко не то место, которое заняла несколько десятков лет спустя. С 1919 года и вплоть до Второй мировой войны общая задача состояла в том, чтобы получить доступ к разведанным и технически доступным месторождениям, еще не отданным в концессию, то есть главным образом к месторождениям Среднего Востока, даже если они еще не были пригодны к разработке (в Иране нефти добывалось еще мало, в Аравии совсем ничего, в Ираке впервые забил нефтяной фонтан лишь в октябре 1927 года из скважины Баба-Гургур, но добыча достигла более или менее значительного уровня лишь в 1934 году, после введения в строй нефтепроводов в сторону Средиземного моря). Англичане уже были на месте, безраздельно в Иране и с контрольным пакетом в Ираке, где доля Дойче Банка была арестована во время войны. Пока еще ничего не заполучившие французы добивались для себя места, настояв на принятии Великобританией, в соответствии с договором Сайкс-Пико 1916 года, плана раздела зон влияния от Бейрута до Евфрата в ожидании крушения Оттоманской империи, где Франции отводился район Мо-сула, известный своими нефтяными месторождениями. Это было бы слишком хорошо для Франции, и под конец войны, две недели спустя по окончании боевых действий Ллойд Джордж без всяких околичностей занял Мосул, а затем на конференции в Сан-Ремо в 1920 году добился передачи Мосула Сирией (французский протекторат) Ираку, в зону британского влияния. Правда, взамен Франция получила германские акции в Туркиш Петролеум (ставшей в 1929 году Ирак Петролеум Компани). Отсюда понятно учреждение в 1924 году для ее сохранения Французской Нефтяной Компании (ФНК, ныне Тоталь), в которой — явление примечательное — правительство играло определяющую роль: оно стояло у истоков ее создания, назначало ее президента и не только владело значительной частью ее капитала, но и приобрело широкие права опеки над различными сферами ее деятельности. Как и десять лет назад в Англо-Иранской Компании, невозможно было не заметить

связь нефти и внешней политики. **ФНК** настолько ясно сознавала это, что в течение продолжительного времени действовала больше **в** сфере дипломатии, чем в области нефтедобычи. Вплоть до 50-х годов она оставалась негласным партнером, ограничиваясь инвестициями вслед за своими компаньонами как в самом Ираке, так и вне его границ (на основе договора, получившего название «соглашения о красной черте», акционеры Ирак Петролеум Компани договорились действовать на Среднем Востоке только согласованно).

Тут встревожились американцы, поняв, что еще не получили доступа к нефтяным богатствам бывшей Оттоманской империи, заповедной территории британцев, тем более, что возникли сомнения в том, что **в** будущем они смогут самостоятельно обеспечивать свои потребности в нефти. Именно тогда нефтяные компании мобилизовали Государственный департамент, выдвинувший по такому случаю пресловутую доктрину открытых дверей, доказавшую некогда свою полезность в Китае и Японии. Уступив нажиму, лондонское правительство согласилось, надеясь побудить таким образом Госдепартамент отказать в поддержке притязаниям Турции на вилайет Мосул. После серии закрытых обсуждений компании Стандард (Нью-Джерси) и Сокони Мобил в конечном счете вошли в 1923 году в состав Ирак Петролеум Компани, присоединившись к британским Англо-Иранской и Шелл, Французской Нефтяной Компании и искусному в переговорах нефтяному магнату Гульбен-кяну.

Те же дипломатические маневры повторились в Кувейте, где поддержанные своим правительством напористые американские нефтепромышленники вынудили Соединенное Королевство, протекторатом которого Кувейт был с 1899 года, согласиться с тем, чтобы местные нефтяные запасы разрабатывались совместно Англо-Иранской Компанией и компанией Галф Ойл. По тому же сценарию компания Стандард оф Калифорния внедрилась в Бахрейне. Зато в Саудовской Аравии, где американские компании обосновались, хотя и с некоторым опозданием, ибо лишь в 1934 году предшественник Арамко компания Калифорнией Арабиен Стандард Ойл получила здесь концессию, это произошло без особого нажима со стороны правительства. Лишь в 1939 году, когда началась добыча нефти, здесь получил аккредитацию первый американский дипломат, да и тот был лишь посланником в Египте — факт поразительный, когда подумаешь о прочных политических связях, которые установились впоследствии между обеими странами благодаря нефтяной экономике. Учитывая имеющуюся ныне информацию о баснословных богатствах Саудовского Королевства,

кажется странной такая вялость правительств — ведь всюду на Среднем Востоке активно шло перераспределение нефтяных промыслов усилиями дипломатов, в частности британских.

В других частях света нефтяные компании уже закрепились, и правительства с неослабным вниманием следили за ходом их дел и завоеванным ими положением, однако, что весьма примечательно, избегали прямого вмешательства. Разумеется, они прибегали и к нажиму, но старались действовать осторожно, не доводя дело до открытого конфликта. Именно поэтому большинство деликатных вопросов удавалось уладить, не прибегая к запугиванию или силе. Когда между 1917 и 1938 годом Мексику потряс целый ряд конфликтов, завершившихся экспроприацией буровых установок Шелл и Джерси, Великобритания, естественно, разорвала дипломатические отношения, но США, заявив, как водится протест, признали право Мексики на национализацию, при условии уплаты соразмерной компенсации, чего они и добились в 1943 году. Ту же позицию занял Госдепартамент в 1937 году, кода Боливия экспроприировала собственность компании Джерси. В 1934 году Госдепартамент решился на жесткие меры, когда японское правительство ввело выгодную ему нефтяную монополию в Манчжурии. В отличие от столь миролюбивого поведения, на котором, безусловно, отразилась личная позиция Франклина Д. Рузвельта, неохотно поддававшегося лоббированию компаний, британцы ничтоже сумняшеся прибегали к силовому давлению. Тем не менее устроенная ими демонстрация мощи своих военноморских сил у берегов Ирана при возобновлении в 1932 году переговоров относительно концессии Англо-Иранской Компании была скорее исключением. Впрочем, дело вернулось в компетенцию дипломатов, поступив на рассмотрение Лиги Наций.

Экономическая дипломатия оказалась не в состоянии заложить основы подлинного международного сотрудничества, способного покончить с мировым кризисом.

В период между двумя мировыми войнами, внешняя политика и дипломатия впервые столкнулись с действительно трудной экономической задачей — восстановлением механизма мировых экономических связей, расстроенного последствиями конфликта, для налаживания которого требовались специальные познания, политическая воля и общее согласие относительно того, каким быть международному порядку.

К концу войны мировая экономика была полностью разрушена — гиперинфляция в Германии, дефицит платежных балансов во Франции, Великобритании и Японии, и всюду, за исключением США, огромная задолженность. Экономический разлад усугублялся и состоянием валютной системы — большая

часть валют, в частности, французский франк и фунт стерлингов, оказались оторваны от довоенного золотого паритета, так что восстановление международного валютного механизма не только требовало наведения порядка в каждой отдельной стране для достижения стабильности, но и предполагало также создание центра, который был бы способен обеспечить страны ликвидными ресурсами или предоставлять, в крайнем случае, ссуды центральным банкам, как поступала до тех пор Великобритания. Ослабленная, вынужденная распродать изрядную часть своих активов за границей, она не была более в состоянии играть эту роль, которая естественным образом перешла к США, ставшим главным кредитором остального мира (в то время, как до 1914 года США числились крупными должниками), единственной процветавшей стране, превратившейся в экономический центр мира. Таким образом, любые проблемы должны были решаться при их определяющем участии.

Главной задачей на ближайшее будущее стало достижение согласия относительно того, какой будет новая валютная система. Доверие к колеблющимся курсам валют оказалось настолько подорвано инфляцией и связанной с ней спекуляцией, что все сходились на том, что необходимо вновь привязать денежные единицы к золоту и установить между ними твердый паритет. Вот почему на международной финансовой конференции в Брюсселе в 1920 году, конференции в Каннах в 1922 году и конференции в Генуе в том же году это всеобщее мнение было зафиксировано и принято решение рекомендовать — золото-валютный стандарт. При такой системе иностранная валюта может вместе с золотом выполнять функцию универсального платежного средства. В необходимости этого были убеждены все страны, ибо добыча золота была явно недостаточна, чтобы удовлетворить потребность в ликвидных средствах стран с бурно развивавшейся экономикой. Со стороны Великобритании этот курс был подтвержден имперской конференцией 1923 года, во время которой доминионы (обладавшие запасами фунтов стерлингов) весьма решительно высказывались за это. Трудности возникли, когда возникла необходимость установить паритеты. Германия сделала это в 1924 году, Великобритания _ в 1925 году на довоенном уровне, а Франция в 1926 году де факто стабилизировала курс франка за счет девальвации, при которой он потерял четыре пятых своей довоенной стоимости в золоте, поскольку законная его стабилизация произошла лишь в декабре 1928 года. Между тем привязка к золоту для обеспечения довоенной устойчивости валютной системы, стала, видимо, неэффективной и перестройка мировой эконо-

мики шла со скрипом. Ускорение вывоза капиталов, в частности из США в Европу и, в особенности, в Германию, в сочетании с неустойчивостью финансовых потоков, накоплением долгов как частных лиц, так и государств, конкуренция со стороны молодой экономики других частей света старым европейским производствам, установившаяся почти повсеместно жесткая регламентация, мешавшая пересмотру цен и заработной платы — все это завершилось великим кризисом, грянувшим в 1929 году.

Он оказался более заразительным чем любой предшествующий, и быстро распространился по всему миру. Исчерпывающим объяснением его стремительного преодоления границ служат все более многочисленные и все более действенные связи между экономиками разных стран, большая свобода движения капиталов, но одновременно и недостаточность национальных валютных резервов. В системе международных экономических отношений он привел к полной дисбалансировке валютной сферы и к поражающему воображение сокращению товарообмена (с 1931 по 1933 год физический объем экспорта сокращался в среднем на 27%). При таком положении дел можно было прибегнуть к одному из двух средств: либо значительное расширение международного сотрудничества на основе свободы товарообмена, либо возвращение к национальной политике ограждения от внешних воздействий пограничными заслонами, причем и та, и другая тактика одновременно относилась как к валютной сфере, так и к торговле, промышленности и сельскому хозяйству. Невзирая на усилия экономической дипломатии, предпринимались лишь робкие попытки осуществить первую из упомянутых мер, предписанную Генуэзской конференцией, поскольку ее участники сочли сотрудничество центральных банков необходимым для нормального функционирования золото-валютного стандарта. Так что в 30-е годы возобладала вторая.

Изоляция в своих границах явилась не просто естественной реакцией — то был урок, извлеченный из недавнего опыта, когда провалились три международных форума: всемирная экономическая конференция 1927 года, конференция по вопросу о согласованных экономических мерах 1930—1931 годов под эгидой Лиги Наций, конференция в Лозанне 1932 года. Кроме того, она соответствовала экономическим воззрениям той эпохи, отмеченным печатью яркой личности Кейнса. Он советовал воздействовать на спрос с помощью имеющихся в распоряжении государства средств регулирования, он анализировал экономику с точки зрения внутреннего дохода, не оставляя по сути места отношениям с внешним миром или, вернее, вос-

принимая их как нечто производное. В своей политике «новых рубежей» Рузвельт держался того же мнения и сосредотачивал внимание на проблемах американской экономики. В совершенно иных обстоятельствах нацистская Германия и фашистская Италия исповедовали национализм и культ государства, также не склонявшие их к международному сотрудничеству. В 1930 году США вернулись к политике защиты отечественного рынка, резко увеличив таможенные пошлины Тарифным актом Смута—Холи. Франция отказалась от свободной торговли еще в конце минувшего столетия, укрепив в 1931 году защиту своей сельскохозяйственной продукции введением контингентирования. Так же поступила и Великобритания, введя в начале 1932 года генеральную таможенную пошлину, и в том же году на Оттавской конференции стала инициатором введения режима имперских преференций, на основе которого через заключение двусторонних соглашений была образована зона преференциальной торговли между странами Британского Содружества. Вслед за тем начали все шире вводиться протекционные меры: увеличивались таможенные пошлины, положения о режиме наибольшего благоприятствования либо нарушались, либо отменялись, применялось контингентирование и даже в крайних случаях заключались бартерные или клиринговые соглашения, практика особенно широко применявшаяся Германией. Вкратце можно сказать, что отдавалось предпочтение мерам, позволявшим осуществлять более жесткий контроль экономики: контингентирование получало предпочтение перед таможенными пошлинами, торговая дискриминация оправдывалась ее эффективностью с целью активного вмешательства и, наконец, бартер рассматривался как способ немедленного устранения дисбаланса.

Валютный механизм разладился в 1931 году из-за девальвации фунта стерлингов, который не только подешевел, но еще и начал колебаться его курс, несмотря на создание стабилизационного фонда, который давал возможность сглаживать колебания и поддерживать его паритет. В том же году девальвацию осуществили три скандинавские государства. В условиях нараставшего кризиса была сделана попытка восстановить международное сотрудничество в виде плана созыва всемирной экономической конференции, в которой предусматривалось участие США (в силу своего изоляционистского курса они не участвовали в предшествовавших экономических конференциях). В ее повестку были включены все наиболее важные вопросы: свобода торговли и защита рынка таможенными пошлинами, политика в валютной сфере и стабилизация обменных курсов, нельзя было полностью обойти молчанием и проблему международной задолженности и военные долги, даже если это не пришлось бы по вкусу США. Тщательно подготовленная конференция проходила в Лондоне в июне—июле 1933 года. В ней участвовали делегаты от 65 стран высокого политического уровня, ибо было условлено, что ради общей пользы не следует ограничиваться одними финансистами. Итак, в ней участвовали Даладье, Мак Дональд и Корделл Халл. Через три недели как гром среди ясного неба появилось послание президента Рузвельта, объявившего без обиняков, что его непосредственная задача заключается в восстановлении американской экономики и что лишь потом можно будет заняться и международной экономикой. Иными словами, внутренние дела, которым, по понятным причинам, отдавалось предпочтение, полностью отделялись от дел международных и рассматривались как особая статья. Напрашивался вывод, что в лучшем случае международное сотрудничество не представлялось нужным и даже разумным для разрешения внутренних трудностей, а в худшем даже могло стать помехой. Этого вывода оказалось достаточно, чтобы провалить конференцию, делегаты которой, так ни до чего и не договорившись, разъехались спустя три недели. Ллойд Джордж с горечью сделал безотрадный вывод: «Ни единая пошлина не была уменьшена хотя бы на пенни, ничуть не понизились и заграждения из колючей проволоки».

Разочарование было слишком велико, а между тем можно было с самого начала предсказать этот провал экономической дипломатии, ибо, как известно, участники конференции совершенно по-разному оценивали сложившееся положение и предлагали совершенно разные способы его исправления. Франция, например, полагала, что кризис возник из-за неустойчивости денежных единиц, а посему более всего хлопотала о восстановлении их стабильности. Она высказывалась за фиксированные обменные курсы, за возвращение к золотому стандарту (которого придерживалась фактически с 1928 года) и за отказ от валютного контроля, введенного как в Германии, так и в странах центральной Европы. Кроме того, стремясь обезопасить себя от финансовых и коммерческих проблем, которые могли появиться из-за границы, она не желала отказываться от мер по защите торговли. Вокруг Франции сплотился блок стран золотого стандарта, куда вошли Италия, Швейцария, Бельгия, Нидерланды и Польша. С другой стороны, Великобритания, занявшая совершенно иную позицию, считала, что причина кризиса коренится в завезенной дефляции, и делала упор на экономический подъем и соответственно ратовала за расширение валютных рынков, широкий и недорогой кредит и, наконец, выступала за свободу действий в отношении фунта стерлингов

и таможенных пошлин (ввиду договоров, заключенных в Оттаве). Лишь в одном она сходилась с Францией — в надежде на то, что конференция станет поводом для окончательного решения проблемы репараций и долгов.

Эти различия в подходе, вероятно, удалось бы преодолеть, если бы США заняли конструктивную позицию, но этого не случилось. Действительно, хотя Корделл Халл и возглавлявшаяся им делегация оценивали благожелательно международное сотрудничество, им не было дано полномочий двигаться в этом направлении — им даже пришлось предупредить, что они не намерены вступать в какие бы то ни было обсуждения ни военных долгов, ни вопросов торговли. Оставшиеся в Вашингтоне советники Рузвельта полагали, что вывести из кризиса может лишь экспансионистская политика экономического подъема и что успех ждет ее в однородном окружении, то есть на национальной почве. Президент согласился с мнением советников. Впрочем, сказать, какую позицию он займет, можно было еще два с половиной месяца назад, когда он оторвал доллар от золота и предоставил его курсу полную свободу колебаний. Это хладнокровно принятое решение не было продиктовано крайней необходимостью, дефицитом внешней торговли либо сокращением валютных резервов — в нем отразился сознательный выбор в пользу политики экономического подъема и роста цен внутри страны. Таким образом, Рузвельт весьма логично намеревался извлечь выгоды из обесценения национальной валюты, оставляя себе свободу рук в осуществлении своей политики. Справедливости ради следует признать, что и Великобритания вела себя не лучше. Разумеется, она благосклонно относилась к международному сотрудничеству в валютной сфере, но лишь в расчете на упорядоченную девальвацию. Во всяком случае, она решительно возражала против международного обсуждения своей экономической и финансовой политики. При таком положении дел не могло быть и речи о том, чтобы США взяли на себя роль ведущей экономики, то есть учитывать это при определении международной роли своей валюты и проводить кредитную политику, при которой они становились бы кредитором последней инстанции.

С этого момента надежда на организацию международного сотрудничества угасла, хотя 25 сентября 1933 года и был подписан весьма невыразительный трехсторонний договор между США, Великобританией и Францией, представлявший собой не более, чем совокупность согласованных национальных деклараций, в которых выражалось благое пожелание подписавших его сторон бороться с нарушением функционирования мировых рынков и способствовать улучшению условий международной торговли. 31 января 1934 года произошла стабилизация доллара, и его курс был закреплен на уровне 35 долларов за тройскую унцию золота, на этом уровне он продержался тридцать семь лет. В конечном счете каждое государство произвело девальвацию, введя устойчивый либо колеблющийся курс своей денежной единицы по отношению к золоту: йены в 1934 году, бельгийского франка в 1935 году, французского франка в 1936 году, а за ним вскоре последовали швейцарский франк, гульден и лира, что означало развал блока стран золотого стандарта. Новизна положения заключалась в том, что вслед за девальвацией франка было подписано трехстороннее соглашение (между США, Великобританией и Францией) о стабилизации паритетов на основе сотрудничества стран, подписавших соглашение, которое обозначило первые шаги к совместной ответственности на договорной основе. Это можно было считать признаком начавшейся выработки согласованного подхода к проблеме паритетов, так как было заключено соглашение о краткосрочных договорах на предоставление кредитов ради предотвращения нестабильности и конкурентной борьбы с помощью девальваций, показавших незадолго до того пагубность своих последствий. Любопытный факт — соглашение было заключено между финансовыми ведомствами США, Великобритании и Франции (а не между центральными банками, в соответствии со сложившейся традицией), что также можно было рассматривать как некий намек на перемены.

В области торговли Рузвельт добился предоставления ему полномочий для ведения переговоров на предмет заключения без утверждения Конгресса договоров о взаимных таможенных уступках (Акт о взаимных тарифных уступках, 1934 год), за этим последовало заключение между 1934 и 1939 годом двадцати одного соглашения, в частности с Великобританией в 1938 году. Что касается Германии, она еще в 1932 году взяла курс на осуществление политики бартера и финансового клиринга. В 1938 году такие договоры обеспечивали более половины объема ее внешней торговли.

После 1945 года: в поисках равновесия макроэкономических проблем

В 1945 году, в мире, претерпевшем еще более ужасающие разрушения, чем от войны 1914—1918 годов, предстояло воссоздать всю экономику. Основные направления усилий экономической дипломатии, разработанные ею правила и новая организационная структура, которую она помогала создавать, стали плодами уроков, извлеченных из ее собственных неудач меж-

военного периода. Эта долгая эпоха, длившаяся до самого конца столетия, еще слишком жива в памяти, чтобы описывать ее во всех подробностях, но она настолько изобилует событиями в области экономической дипломатии, что невозможно не напомнить здесь главные ее этапы. Среди неизменных ее признаков необходимо отметить упорное стремление к либерализации экономического и финансового обмена, подкрепленное с 80-х годов общей политикой отмены ограничений. Меры в этом направлении в каждой стране следовали собственным традициям, но последствия их сказывались на всех остальных, что являлось одним из признаков глобализации мировой экономики, о которой ныне столько говорится и которая стала одним из главных направлений усилий экономической дипломатии. С точки зрения проблем, порожденных определенными обстоятельствами, три заслуживают особого внимания, ввиду их влияния на идеологию и деятельность экономической дипломатии: это — международная валютная система, экономическая отсталость и обеспечение нефтью.

Уроки межвоенного периода не были забыты в 1945 году. Более всего запомнилась необходимость международного сотрудничества, усиливавшаяся по мере того, как функционирование экономики разных стран делало все более отчетливой мысль об их растущей взаимозависимости и необходимости проявления солидарности. Размышления об экономическом развитии все более перемещались на глобальный уровень с использованием таких макроэкономических терминов как конкурентоспособность, занятость или валовый национальный продукт, опираясь на данные национальных счетов, изучая таблицы межотраслевого обмена и подчеркивая важность структурных факторов. Точно так же зрело сознание, что экономическая дипломатия должна действовать в мировом масштабе, что предметом ее является не только обеспечение экономического равновесия во всем мире, не просто обмен торговыми уступками, а организация управляемого экономического роста. Стало понятно, что такая задача не под силу какой-то одной стране. Первым значительным событием с этой точки зрения явилось условие, выдвинутое США, когда они приступили к претворению в жизнь плана Маршалла, чтобы европейские страны организовались для его осуществления, координировали национальные программы, отобрали значимые проекты, распределили средства. Все это явилось основой создания Организации Европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), превратившейся в 1961 году в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Второй урок неудач 30-х годов: пагубное воздействие протекционистских барьеров, особенно количественных ограничений, не прошло бесследно. Введенные в ту пору многочисленные ограничения на границах привели к сокращению товарообмена, росту цен, излишней регламентации экономики, что, впрочем, не ограждало ее от различных негативных внешних шоков. Протекционизм не только углубил депрессию, но и породил противоречия и разрушительное соперничество между странами. Во всяком случае, он не стал мотором экономического роста и, следовательно, не годился для экономической ситуации послевоенного периода. Выбор в пользу свободной торговли сопровождался отказом от двусторонних отношений, которые, как оказалось, тоже не способствовали развитию экономического сотрудничества, ибо вели к возведению пограничных барьеров. Отказ от дискриминации естественно завершился возвратом к режиму наибольшего благоприятствования, который лег в основу механизма ГАТТ.

Третий урок был извлечен из опыта функционирования валютной системы. В 1945 году колебание курсов валют было сочтено неудачным решением, а фиксированные обменные курсы — ненадежным выходом из положения в отсутствие кредитора в последней инстанции. Те, кто создавал систему Брет-тонвудских институтов, не забыли этого урока и потому начали строить ее на паритетах, определявшихся их твердым соотношением с золотом и долларом. МВФ должен был обеспечивать международную ликвидность, в то время, как господствовавшая в мире экономика США обеспечивала прочность привязки к золоту, гарантируя обратимость своей валюты в золото. Таким образом появилась возможность воспользоваться преимуществами устойчивости и дисциплинирующего влияния золотого стандарта, избегнув вместе с тем его слепого применения в любых обстоятельствах, что порождало дефляционные явления, которые, как полагают, лежали в основе несчастий межвоенных лет, начиная с безработицы и кончая неусыпным контролем за внешней торговлей. Такая система закрепила превосходство США, чья мощь возросла за годы войны (около двух третей мировой экономики), но в отличие от того, что происходило двадцать пять лет тому назад, они теперь ясно сознавали свою ответственность. Начиналось все со скрипом, потому что из-за острой нехватки долларов возникли проблемы с ликвидностью, а неконвертируемость многих валют также мешала исправной работе механизма созданного в Бреттон-Вудс. После 1958 года эти трудности были преодолены, и мировая экономика вступила в пору спокойствия, длившуюся тринадцать лет.

Четвертый урок связан с финансовыми потребностями послевоенных лет, а именно с нуждами восстановления и развития. Положение сложилось чрезвычайное, и требовало средств чрезвычайных. Трудностей с взаимной задолженностью стран-союзниц по поводу договоров ленд-лиза не возникло, ибо расходы на пребывание американских войск в Европе покрыли значительную часть американских кредитов (составивших целых 50 млрд долларов!). Соединенные Штаты оказали щедрую финансовую помощь в соответствии с планом Маршалла, предусматривавшем в значительной мере, безвозмездные ссуды, передаваемые для нужд восстановления Европы, содействовал этому процессу также и Международный Банк реконструкции и развития (МБРР, чаще, впрочем, именуемый Всемирным Банком), созданный в Бреттон-Вудс. Этот комплекс международных экономических институтов, который был дополнен позднее, (ограничимся перечислением наиболее существенных) секретариатом ГАТТ и Конференцией Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), разительно не похож на то, что существовало прежде, когда не удалось создать постоянных учреждений, образующих ядро всемирной экономической системы, если не считать Банка международных расчетов (БМР), учреждение преимущественно техническое, призванное избавить от политической окраски переводы капиталов по репарациям (но и вместе с тем учреждение превосходное, ибо и теперь еще, долгое время спустя после прекращения репараций, оно неизменно доказывает свою полезность в качестве диспетчерского центра в отношениях между эмиссионными банками).

Пятый урок заключается в том, что побежденных не следует уничтожать экономически. Германия быстро включилась в европейское содружество, тем более, что холодная война вынудила западный мир к сплочению, и стала одной из стран, более всего выгадавших от плана Маршалла. Поставив свою подпись под соглашением о создании Европейского объединения угля и стали, она, всего через шесть лет после своего поражения, стала одним из основателей объединенной Европы. Восстановление японской экономики происходило медленнее из-за потери ее исконных рынков сбыта в Азии, в частности, в Китае, но победители не обошли помощью и Японию: в начале 1949 года США тратили на эту помощь более миллиона долларов в день.

Кроме этого перечня ошибок, которые не следует повторять, новое поколение получило в наследство от 30-х годов и в качестве воспоминаний о кризисе, неверие во вмешательство государства посредством антициклических мер, в его роль при перераспределении доходов, и в надежность регулирования

экономики через спрос, то есть в идеи Кейнса, развитые и вульгаризированные его учениками, на чьих теоретических построениях основывалась экономическая политика первых послевоенных десятилетий. Но через тридцать лет восторжествовала противоположная доктрина, и отныне экономическая дипломатия бдительно ограничивала вмешательство государства строго необходимыми пределами, дабы обеспечить бесперебойное функционирование рынков, наипервейшим исходным условием которого является свобода товарообмена и движения капиталов.

Действительно, ***либерализация движения товаров и капиталов*** стала наиболее заметной тенденцией международной экономической политики послевоенных лет, и она настойчиво претворялась в жизнь. Вопреки превратностям экономической конъюнктуры и политики, она неуклонно набирала силу и, следовательно, мобилизовала значительную часть арсенала средств экономической дипломатии.

Первым рычагом либерализации стала Организация Европейского Экономического Сотрудничества, взявшаяся за поэтапное устранение количественных ограничений и иных препон для торговли товарами и услугами. Сначала необходимо было покончить с контингентированием, на что потребовалось целых 12 лет, потраченных на разработку кодексов и обязательств по их внедрению, на определение целей и сроков. Когда в 1961 году ОЕЭС превратилась в ОЭСР, лишь 5% товаров (преимущественно сельскохозяйственных) все еще подлежали контингентированию.

В сфере валютного обмена в 1950 году была введена система многосторонних платежей (Европейский платежный союз), а затем и конвертируемость денежных единиц, которая начала применяться с 1950 года при совершении текущих операций и через десяток лет доказала свою эффективность (в 1958 году в отношении франка, в 1964 году при операциях с йеной), но пока еще в большинстве стран в рамках валютного контроля. В 1961 году, опираясь на достигнутые успехи, кодексы либерализации финансовых операций и снятие ограничений на невидимые операции, закрепили этот процесс и наметили способы устранения еще сохранявшегося контроля над движением капиталов и введения конвертируемости на операции резидентов. В 1984 году был введен кодекс и на основные аспекты права на учреждение фирм. В каждой стране были определены свои сроки вступления в силу этих кодексов. В рамках Европейского сообщества были установлены твердые сроки. Полная свобода движения капиталов как внутри Сообщества, так и вне его,

была введена 1 июля 1990 года. Франция отменила у себя валютный контроль в 1987—1988 годах.

Основное из того, что еще оставалось сделать в области торговли, было реализовано под эгидой Генерального соглашения о тарифах и торговле, ибо в 1948 году члены ОЕЭС решили возложить на него ведение переговоров о таможенных пошлинах именно потому, что глобализация экономики делала все более насущной необходимость того, чтобы операторы придерживались общепринятых правил. В конечном счете, выбор в пользу свободного товарообмена более не оспаривался в принципе международными организациями. Из года в год и от одного раунда переговоров до другого в ГАТТ обозначалась тенденция к большей свободе и прозрачности международного товарообмена. Сохранение там и сям настроений, враждебных свободному товарообмену, например, в США или других странах (во Франции в том числе) не изменило позицию правительств, как не повлияли на нее и труды некоторых исповедовавших особое мнение авторов (в частности, Джимми Голдс-мита, Р. Надера, Тима Ланга и Колина Хайнза)[1], которые ратовали за возвращение к некоторым мерам протекционистской защиты.

В действительности, на известном уровне интернационализации экономики таможенные барьеры становятся бесполезны. Защита внутреннего рынка перестает оправдывать себя, когда на него приходится лишь меньшая часть оборота предприятий, а на третьих рынках идет свободная конкуренция (если только не начинается торговая война, но тогда в проигрыше остаются все). То, что предприятия, закрепившиеся на защищенном рынке, выиграют в своей части этого защищенного рынка, их более конкурентоспособные иностранные соперники (которых уже нельзя совсем не пускать туда) наверстывают в виде более солидных прибылей. На протяжении длительного времени в видах деятельности, осуществлявшихся на международном уровне, а число их росло по мере того, как выход на международный уровень становился одним из условий экономического роста, свобода товарообмена становилась непреодолимой силой — оставалось лишь правильно сориентировать ее, а это уже было по части экономической дипломатии.

[1] Goldsmith J. Le piege. Entretiens avec Yves Messarovitch. Paris: Fixot, 1994; Naderet et al. The case against free trade: GATT, NAFTA and the globalisation of corporate power. San Francisco: Earth Island, 1994; Lang T., Hines C. The new protectionism; protecting the future against free trade. London: Earthscan, 1993.

С 1947 по 1994 год в рамках ГАТТ было проведено восемь раундов переговоров, каждый из которых дал возможность продвинуться вперед в снятии ограничений на товарообмен. На первых порах договорились, например, о значительном снижении тарифов, затем приступили к повсеместному устранению нетарифных барьеров (НТВ), таких, как стандарты или санитарные нормы, к составлению кодексов поведения в сферах, могущих повредить свободе товарообмена либо свободным проявлениям конкурентной борьбы, например, демпингу, защитным оговоркам или субсидированию, определили правила осуществления деятельности особого рода, например, государственных закупок или продажи самолетов. Были включены, наконец, в сферу переговоров виды деятельности, которые до того времени оставались в стороне, например, сельское хозяйство, услуги или капиталовложения (ими занялись лишь на последнем раунде переговоров, так называемом Уругвайском). Поскольку среди многих тем, еще не обсуждавшихся, следовало бы обратить внимание на такие, как приведение к общему знаменателю политики разных стран в сфере конкуренции, использования девальвации в целях конкуренции, или социального демпинга, коль скоро то и дело появлялись все новые виды протекционистской защиты, нетрудно догадаться, что повестка дня ВТО (Всемирной Торговой Организации), сменившей ГАТТ в 1994 году, далеко не исчерпана.

Всего этого удалось добиться, хотя решения принимались при условии единодушия без каких бы то ни было скидок на относительное значение разных стран в мировом товарообмене, как это делается в МВФ или во Всемирном Банке, что свидетельствует как о налаженности этого переговорного процесса, так и о силе движения в поддержку снятия ограничений с товарообмена и оправдывает в то же время ее главенствующее положение во внешней политике и ее дипломатических проявлениях. Более того, принятые правила в целом соблюдались, не считая некоторых возвратов к прошлому и кое-каких отходов от договоренностей. Возвратов к прошлому, то есть восстановления контроля, было всего четыре, во Франции с 1956 по 1959 год, затем в 1968—1969 годах, в Канаде в 1962 году, наконец, в Великобритании с 1964 по 1966 год. Введение контроля вызвало дискуссии, которые сопровождались трениями по поводу гарантий их кратковременности и с целью избежать ответных мер. Введение в 1971 году Соединенными Штатами, за которыми последовали Великобритания и Канада, дополнительного 10%-ного налога на все импортные готовые изделия, а также некоторые меры избирательного ограничения импорта в Великобритании (ткани и одежда из Испании и Португалии,

обувь из восточной Европы), принятые в 1975 году правительством Вильсона, могут дополнить и завершить этот перечень. Действительно, после 1976 года к вопросу о свободе товарообмена более не возвращались. Нарушения введенного режима приходятся в основном на период 70—80-х годов и касаются тех немногих отраслей, которые испытывали трудности, главным образом, речь идет о производстве стали и судостроении. США, например, выдвинули перед своими поставщиками стали целый ряд требований: то контингентирование, то повышение таможенных пошлин, то минимальные цены, то договоры о добровольном ограничении экспорта, а иной раз дела о субсидиях и недобросовестной конкуренции или угроза односторонних санкций на основании статьи 301 либо дополнительной 301 Закона о Торговле. Европейское сообщество старалось добиться того же. Япония использовала возможности налогового режима, причем все это зачастую граничило с нарушением правил ГАТТ. Эти возвраты вспять и нарушения были вызваны критическими обстоятельствами, причем первые были ограничены во времени, а вторые — определенными секторами экономики. Во всем же остальном, то есть по огромному большинству товаров возврат к протекционизму стал невозможен.

Начиная с 80-х годов *дерегулирование* поддерживало свободу товарообмена и способствовало ее расширению. Обе эти тенденции имели общую направленность, поскольку вели к большей свободе в совершении экономических операций, избавляя их от лишних пут, сводя ограничения к строго необходимому минимуму для бесперебойного функционированию рынка (правила рекламы, гласности и честности сделок, контроль над монополиями), к уважению общественных интересов (например, в отношении безопасности, здравоохранения или защиты природной среды), что побуждало к критическому пересмотру всех ограничений в направлении смягчения их требований. И в том, и в другом случае целью было устранение препятствий для полного проявления законов конкуренции. Здесь заметно влияние политических деятелей, в первом ряду которых стоят Маргарет Тетчер, пришедшая к власти в 1979 году, и Рональд Рейган, избранный на следующий год, но также и экономисты, вышедшие на авансцену после Кейнса и начавшие ратовать за политику регулирования предложения вместо политики регулирования спроса и за поддержку экономического подъема с помощью конкуренции, а не через использование налоговой системы, крупномасштабных общественных работ или перераспределение доходов. Движимая теми же устремлениями, политика дерегулирования по сути тесно связана с устранением таможенных заслонов и всякого рода проверок на границах. И в

самом деле, конкуренция и свобода денежного обращения делали бесполезной регламентацию, создававшую ограничения лишь в некоторых странах. Те, кто не приняли бы их, обрекли свою страну на изоляцию, так и не добившись желаемого, ибо их обошли бы операторы, которые устроились бы в других местах, чтобы работать, вкладывать капиталы и искать союзников. Итак, стоит какой-либо стране отменить ограничения, она оказывается во власти движущих сил, которым лучше не противиться, если не хочешь остаться на обочине. Кроме того, дерегулирование распространяется быстро, и на каждую страну оказывается мощное давление, заставляющее ее примкнуть к общепринятым нормам, ибо конкуренция между государствами происходит также и на институциональной основе. Можно предположить, что этого выстраивания в шеренгу избегнут лишь сферы, которым суждено еще долгое время оставаться сугубо национальными, такие, как трудовое законодательство или необходимость обеспечивать общественный интерес при предоставлении концессии на государственные услуги — в этих сферах своеобразные особенности могут сохраняться еще какое-то время и в известных пределах.

Если регламентация была упразднена прежде всего во внешних связях (например, отмена валютного контроля, распространившаяся и на иностранные капиталовложения), довольно скоро это коснулось и положений, некогда относившихся к внутренней сфере, а теперь имевших и международные последствия либо потому, что отражались на конкурентоспособности (это относилось к налогообложению, финансированию социальной защиты и регламентации цен), либо в силу их несовместимости с утвердившимися во всем мире принципами повсеместного открытия рынков и свободной конкуренции (например, государственные монополии и государственные предприятия в конкурентном секторе), либо в связи с тем, что в последнее время им было найдено применение в международном масштабе, что относится, в частности, к воздушным (но также и наземным) перевозкам, передаче электрической энергии, телекоммуникациям и, разумеется, к большому числу финансовых операций, что ставит под вопрос статус занятых в этих сферах посредников. Этот, далеко не полный, перечень показывает, что лишь весьма немногочисленные сферы деятельности можно регламентировать, не затронув международных аспектов этой деятельности. Уже сегодня при разработке политики налогообложения компаний следует сообразовываться не столько с платежеспособностью предприятий, с которых взимаются ныне налоги, сколько с их сильными или слабыми сторонами по сравнению с иностранными структурами, а от

этого может меняться размещение их отделений. Даже при обложении недвижимости (не поддающейся дроблению) и лиц (столь же мало ему поддающихся) нельзя пренебрегать выводами, которые извлекут из него иностранные вкладчики капитала в своих расчетах, выбирая место для размещения своих будущих проектов.

Такая национальная политика отмены регламентации, сочетающаяся не только со всеобщей либерализацией, но также и с принципами, ныне повсеместно принятыми среди великого множества основополагающих правил, насаждаемых ГАТТ и ВТО, которыми предусматривается отказ от дискриминации и применение национального принципа, ведет к небывалой открытости рынков для международной конкуренции. Движение в этом направлении иногда поощряется либо организуется и на межгосударственном уровне, что происходит, в частности, в Европейском союзе во имя объединения внутреннего рынка и соблюдения правил конкуренции. В других случаях на него оказывают дипломатическое давление, например, США в области воздушных перевозок, добиваясь заключения так называемых договоров «открытого неба», предлагая в обмен на предоставление права полетов над территорией стран Союза, являющееся прерогативой верховной власти, разрешения, в которых нуждаются европейские воздушные компании для улучшения сотрудничества с заокеанскими партнерами (Люфтганза с Юнайтед, КЛМ с Нортвест, Бритиш Эруейз с Континентал Эр-лайнз, Эр Франс с Дельта и Континентал), или в области телекоммуникаций, ставя одобрение ими партнерских альянсов, дающее иностранным операторам право появления на территории США, в зависимость от столь же благожелательного отношения в этих странах к американским фирмам. Наконец, в некоторых случаях эта тенденция естественным образом испытывает влияние технического прогресса: из-за внедрения электронных бирж исчезают национальные биржи, использование спутников делает все более бесполезным национальные регламентации в области телекоммуникаций, операторов телевидения и рекламы в СМИ. Так, иностранные банки вторглись в храм британских финансов, Сити, однако, несмотря на то, что многие маклеры и так называемые двойные игроки либо исчезли, либо попали под иностранный контроль, как, впрочем, и некоторые прославленные деловые банки (Бэрингс, Морган Гренфелл), Лондон как центр мировых финансов лишь упрочил свое положение.

Дерегулирование, представляющее собой отказ от любых правил ради высвобождения экономических сил, не следует путать с дерегламентацией, о которой только что шла речь и которая означает ослабление законов и регламентов государств. В сущности, ревнители полного и безоговорочного дерегулирования крайне редки: в мире, где пространство сжалось[1], общественная жизнь не может обходиться без правил, хотя бы ради сохранения свободы. Необходимо, например, гарантировать подлинную открытость рынков, честность сделок, добросовестность рекламных объявлений. Дерегулирование может, таким образом, применяться со всей строгостью лишь к излишним правилам, тем, которые создают ненужные трудности либо способствуют сохранению островков таможенных препон импорту. Из других, полезных правил, не все устанавливаются государствами, поскольку служат дерегламентации, а посему передаются либо наверх, то есть международным организациям (ВТО, например) или политической власти континентального уровня (образцом может служить Европейский союз), либо вниз, на уровень независимых агентств (в число которых входит большинство биржевых учреждений) или децентрализованных общественных образований в масштабе государств или регионов. Во всех этих случаях экономической дипломатии есть, чем заняться: именно она содействует в направлении вверх разработке международных правил, а внизу ее задача заключается в том, чтобы совместить международные обязательства, ответственность за которые лежит на ней, с положениями, провозглашенными организациями по регулированию или управлению, которым в каждой стране были переданы известные полномочия. Чего бы стоили, например, международные обязательства по беспрепятственному доступу всех желающих к средствам воздушного транспорта, если бы лица, ведающие площадью аэропортов, не распределяли беспристрастно время пользования ею?

Международная валютная система, учрежденная в Бреттон Вудс, начала обнаруживать спустя двадцать лет после ее введения в действие признаки слабости по мере того, как превосходство США становилось все менее явным, и, как следствие этого, им становилось все труднее, да и желания оставалось все меньше, служить ядром системы. К середине 60-х годов обнаружилось уменьшение их конкурентоспособности, увеличение дефицита платежного баланса (первые признаки чего появились еще в 1951 году), разбухание зарубежных долларовых авуаров и, как следствие, растущее недоверие к американской валюте, сопровождавшееся резким сокращением золотого запа-

[1] Как великолепно выразился Заки Лаиди в статье «Глобализация или радикализация неуверенности», помещенной в мартовском номере журнала «Этюд» за март 1997 год.

са США. В то же время некоторые уже стали оспаривать роль доллара. Такие люди, как Жак Рюефф, например, обратили внимание на то, что Соединенные Штаты пользуются значительным преимуществом, потому что, благодаря статусу доллара как резервной валюты, их долги перед другими странами мира рассматриваются центральными банками этих стран на правах наличности и могут, таким образом, расти до бесконечности, не требуя возвращения. Но коль скоро эта наличность представляет собой оплачиваемые депозиты, она приводит в действие механизм инфляции, поскольку не предусматривает санкций на США при возникновении дефицита их внешних расчетов. Этот механизм неизбежно приводит к потере доверия к ценности американской валюты, несмотря на искусственную поддержку ее западными странами, основавшими в 1961 году золотой пул. В конечном счете система саморазрушилась. В итоге степень свободы движения капиталов, становится несовместимой с системой фиксированных обменных курсов, не подкрепленной подлинной координацией экономической политики ведущих государств.

Итак, чудесная послевоенная структура развалилась на рубеже 60-х и 70-х годов. В 1968 году на Вашингтонской конференции был введен двойной курс доллара и ограничена конвертируемость доллара в золото для центральных банков. 15 августа 1971 года президент Никсон отменил конвертируемость долларов в золото. В 1976 году участники конференции на Ямайке подвели итоги, отметив отступление от фиксированных паритетов и введение гибких курсов всех денежных единиц. Однако ничего не было предложено взамен, так что в продолжение тринадцати лет, вплоть до подписания договоров в Плаза, сохранялся бесконтрольный колеблющийся курс валют. При этом США не обнаруживали интереса к курсу собственной валюты, предоставив рынку устанавливать паритеты. Вопреки выражавшимся в то время опасениям, отсутствие какого-либо порядка, в рамках которого существовали валюты, не поставило под сомнение тенденцию к либерализации финансовых потоков. Подтверждением ее надежности явилось образование в 1974 году рынка евровалют, давшего ей новое дыхание. Судя по всему, она не повредила ни торговым, ни финансовым сделкам, поскольку в этой области произошло позднее небывалое оживление. Ввиду своих достоинств в сфере валютного обмена, плавающие курсы денежных единиц приняли если и не одобрительно, то, по крайней мере, терпимо, тем более, что это явление отвечало новому духу времени: предоставление рынкам, а не какому-либо органу заботы об установлении паритетов было вполне созвучно идее о свободной игре экономических факторов, повсеместно распространившейся в конце нашего столетия. Не могло быть, таким образом, и речи о возвращении к фиксированным обменным курсам, но было необходимо подумать о том, как избавиться от недостатков колеблющихся. Главный из них обнаружился в скором времени: недо- или переоценка некоторых денежных единиц относительно их равновесного курса, которым ничто не было в состоянии воспрепятствовать в отсутствии какой бы то ни было власти соответствующего уровня. Это случилось, например, с долларом, подвергшимся заниженной оценке в начале 80-х годов (в конце 1982 года он стоил менее 5 французских франков), а затем завышенной (более 10 французских франков в феврале 1985 года), после чего он вернулся к заниженному курсу. В Европе эта разлаженность была отчасти устранена благодаря созданию в 1979 году Европейской валютной системы (ЕВС) (механизм фиксированных паритетов, но применительно к странам, чья экономика развивалась по некоему единому образцу), а в мировом масштабе с помощью прагматического сотрудничества. В море колеблющихся курсов эта система держалась, так сказать, на плаву благодаря эмпирическому сотрудничеству великих держав на самом высоком уровне стран Большой Семерки[1] либо между главами государств и правительств, либо между министрами финансов. На более низком, но неизменно оперативном уровне, сотрудничали в традиционном стиле эмиссионные учреждения. Начиная с 1975 года их сотрудничество приобрело и технический аспект, поскольку в него включился Базельский комитет (получивший свое название потому, что заседает в здании Банка международных расчетов, находящемся в этом городе), занимающийся разработкой кодексов профессионального этикета, норм примирительных соглашений, юридических аспектов, правил контроля, информационных систем, а также организацией общего надзора над банковской деятельностью. Эта инстанция согласования, в работе которой участвовали управляющие центральных банков (первоначально стран Большой десятки) и руководители национальных контролирующих организаций, образовала в 1975 году Базельский Конкордат, организующий международное сотрудничество в части контроля иностранных филиалов международных банков, находящихся под ответственностью для каждого из объединений органов власти в их совокупности правления материнской фирмы (в ведение которого входят, таким образом, органы власти всех местных отделений). В 1988 году

[1] ~~США, Германия,~~ Япония, Великобритания, Франция, Италия и Канада.

были установлены правила минимального капитала, получившие название пропорции Кука, которыми определялось необходимое соотношение между собственным и рисковым капиталами. Таким образом экономическая дипломатия своей практической деятельностью создала новые организации международного сотрудничества.

После войны ***проблемы развития*** оставались одной из постоянных тем внешней экономической политики. Разрыв между экономикой одних стран и экономикой других, сначала называвшихся неразвитыми, затем ступившими на путь развития, и, наконец, развивающимися, (причем эти лестные перемены в употреблении различных терминов не отражали заметных перемен в их положении), был действительно велик и постоянно увеличивался. Никто не знал толком, как сократить его, причем развитые, наиболее богатые и обладавшие наиболее развитой промышленностью страны, словом, страны западного мира не могли избавиться от ощущения, что они должны что-то предпринять, независимо от того, повинна или нет в той или иной мере экономика стран Запада, большая часть которых была некогда колониальными державами, в таком положении. Из человеколюбия (найти средство от крайней нужды и голода), из политических соображений (не сыграть на руку экстремистам), или из экономического расчета (взять на заметку будущие рынки) безотлагательность мер ощущалась тем острее, что в то же самое время на вершине мировой экономики складывалась триада промышленно развитых стран, сосредоточившая значительную часть торговли, международных капиталовложений, технических знаний, богатства и могущества — Соединенные Штаты, Япония и Европа. Столь контрастная география, похоже, грозила взрывом.

Деятельность на благо развития третьего мира облеклась в четыре сменявшие друг друга формы, становившиеся каждая в свою очередь предметом экономической дипломатии.

В первую очередь, речь шла о помощи, будь то в виде финансового содействия или технического сотрудничества, в виде даров, займов или капиталовложений по государственной линии или частным каналам, независимо от того, связана ли она с совместно выбранными операциями и в определенных обстоятельствах совершаемыми деловыми учреждениями страны-донора либо выполняемыми по свободному выбору, влечет ли она за собой или нет использование средств другой стороной. Достоинства того или иного решения породили бурные споры, и все они были опробованы Комитетом содействия развитию ОЭСР, который стал мозговым центром стран, тратящих деньги на помощь. Его усилиями проводились иссле-

дования, перепись населения, оценка стоимости программ, определялись, наконец, цели. Конференция Объединенных Наций по вопросам торговли и развития (ЮНКТАД) также внесла свой вклад в эту работу, отдав предпочтение точке зрения третьего мира. Помощь была в значительной мере двусторонней, но также и многосторонней, главным образом благодаря участию группы Всемирного Банка (включающей, кроме Международного Банка реконструкции и развития, Ассоциацию содействия развитию и Международную финансовую компанию), региональных банков развития, созданных по тому же образцу (как, например, Межамериканский Банк развития) и учреждений Европейского союза, имеющих в своем распоряжении разнообразные средства помощи и весь арсенал Конвенции Ломе.

Во-вторых, торговля. В 60-х годах зародилась идея, что менее развитые страны улучшили бы свое положение, если бы зарабатывали больше, научившись лучше экспортировать свои товары, то есть главным образом изделия легкой промышленности (ткани, обувь), которые развитые рынки принимают весьма скупо из опасения конкуренции, последствия которой могли бы стать катастрофическими для соответствующих национальных отраслей; или сырьевых товаров, страдающих от постоянного снижения цен (в реальном выражении), но более всего от их нестабильности. Мнение, что этим странам лучше было бы использовать в полной мере своей экспортный потенциал, чем пассивно получать помощь, представлялось разумным и было в свое время выражено формулой «торговля, но не помощь», часто звучавшей на международных форумах и ставшей одним из краеугольных принципов ЮНКТАД при ее создании. По сути дела, речь шла не столько о том, чтобы заменить одну форму помощи другой, сколько о том, чтобы развитые страны не проводили противоречивой политики в двух этих областях и, возможно, установили между Севером и Югом отношения менее неравноправные и более просветительские. Так они вступили, правда, не без опаски, на этот путь.

Стремясь облегчить доступ на рынки, ЮНКТАД предложила в 1967 году Общую систему преференций (ОСП), представляющую собой совокупность тарифных льгот, предоставленных некоторым странам на некоторые товары. Система была принята ГАТТ в 1971 году и окончательно утверждена в 1979 году. Одновременно система преференций была включена в договоры об ассоциации с Европейским экономическим сообществом со странами АКТ (Африки, Карибского бассейна и Тихого океана), первый из которых, а именно конвенция в Яунде, был заключен в 1963 году. Наконец, была предпринята попытка за-

менить контингентирование договорами о «добровольном» самоограничении экспорта, а затем включить их в договоры, которыми предусматривалось уменьшение этих ограничений в течение определенного времени, как это неоднократно делалось для продления Соглашения о торговле текстильными товарами. При всей их благотворности и нужности, эти договоры тем не менее несовершенны с точки зрения соблюдения принципа недискриминации, господствующего в ГАТТ и ВТО — в 1997 году был поставлен под сомнение европейский режим импорта бананов, а участники Уругвайского раунда предусмотрели программу отмены соглашения по текстильным товарам.

Казалось, решением, которое дало бы возможность стабилизировать и даже увеличить доходы от продажи сырья, могло бы стать заключение товарных соглашений, и Франция прилагала упорные усилия в этом направлении, но в сущности мало что удалось сделать. С одной стороны потому, что оказалось чрезвычайно трудно соблюсти договоренности между производителями и потребителями при всех всплесках и спадах конъюнктуры, с другой стороны потому, что не было единства мнений относительно цели. Страны-потребители, главным образом развитые страны, соглашались разработать лишь механизм стабилизации, в то время, как страны-производители третьего мира более склонялись идти дальше, добиваясь систематического пересмотра цен. Потому, наконец, что производителям так и не удалось создать единый фронт, чтобы оказать достаточно сильное давление на рынок — то и дело обнаруживались либо отступники, либо товары-заменители, что подрывало их позиции. В отсутствие договора между всеми сторонами работа ЮНКТАД затянулась. Разработка Интегрированной программы по сырью была завершена в 1972—1976 годах, и лишь в 1979 году удалось договориться об Общем фонде стабилизации цен на сырье, учрежденном лишь десять лет спустя, в 1989 году. Однако и теперь еще не хватает средств, чтобы он начал эффективно функционировать. Можно сказать, что идея, в сущности, так и не была реализована, если не считать, с одной стороны, создания МВФ в 1963 году механизма компенсационного финансирования колебаний экспортных доходов, а в 1969 году механизма финансирования буферных запасов, а с другой стороны и главным образом, создания Стабекса (для продуктов растительного происхождения) и Сисмина (для продукции горнорудной промышленности), введенных в действие Европейским сообществом в 1975 и в 1981 годах соответственно. Общим для этих механизмов было то, что они не влияют на цены, но задним число возмещают нехватку экспортных доходов. Это, по сути дела, поддержка платежных балансов, лишь в редких случаях отражающаяся на производителях и во всяком случае непригодная для воздействия на причины падения цен. Немногие товарные соглашения либо прекратили свое существование, либо «переведены на холостые обороты», либо свелись к составлению статистических подборок. Пока еще держатся соглашение по каучуку применительно к очень низким ценам, и соглашение по кофе, больше напоминающее картельное соглашение производителей. Проблема утратила всякую международную актуальность.

В-третьих, сложилось мнение, что нужно найти какие-то решения для проблем, связанных с задолженностью развивающихся стран, чтобы воспрепятствовать упадку экономики и не блокировать частично международный товарообмен. Эти проблемы постоянно напоминали о себе, потому что программы развития этих стран оказались чрезвычайно громоздки и тем более дороги, что, как правило, ориентировались на создание отраслей тяжелой промышленности, что предполагало привлечение средств извне, порой из фондов помощи и, следовательно, на выгодных условиях, но также и экспортных кредитов или банковских ссуд, гораздо менее выгодных. С другой стороны, ввиду того, что начиная с 1973 года всплеск нефтяных цен ухудшил положение стран третьего мира, они больше брали в долг, что было тем проще сделать, что появление в обороте нефтедолларов увеличивало массу наличности, предлагавшейся на рынках тем более щедро, что развитые страны, стараясь устоять перед этим же нефтяным кризисом, сокращали свои расходы, в особенности связанные с содействием развитию.

С особенной тяжестью кризис обрушился на страны Латинской Америки. Он разразился в 1982 году, когда Мексика приостановила выплату своего долга вследствие падения цен на нефть в период выплаты, происшедшем после второго нефтяного потрясения и продолжавшемся до конца 80-х годов. В течение двух первых лет думали, что это просто кратковременный кризис ликвидности, с которым можно будет справиться привычными способами, то есть с помощью рассрочки платежей по долгам (увеличение длительности промежутков, иной график срочных платежей и т.д.). Затем в этом усмотрели кризис платежеспособности, преодолимый при более льготных условиях возврата долгов, на сей раз с точки зрения выплаты процентов и их величины одновременным с мерами внутреннего регулирования экономики стран-должниц и вливанием новых денег (эта мера предусматривалась планом Бейкера 1983 года). Лишь после объявления Бразилией моратория в феврале 1987 года стало ясно, что возникла проблема сверхзадолженности и необходима новая стратегия — принцип умень-

шения долга третьего мира. Именно это предлагалось планом Брэди от 1989 года и именно благодаря этому стихийно возник вторичный рынок долговых обязательств, на котором они продавались ниже котировки. Только в 1990 году был подписан договор с Мексикой и Венесуэлой, а в 1994 году — с Бразилией. В отличие от Латинской Америки, где кризис, хотя и жестокий, длился не более десятка лет, а долги были главным образом сосредоточены в частном секторе, в Африке к югу от Сахары положение сложилось просто катастрофическое ввиду межгосударственной задолженности. Выйти из него можно было лишь при условии основательного уменьшения долгов и дополнительной помощи. Пришлось заниматься также делами России, Польши и бывших сателлитов Советского Союза, Египта и др. Этот кризис 80-х годов приобрел такую остроту, что под угрозой оказалась стабильность многих банков и пришлось прибегнуть ко всем возможностям международного экономического сотрудничества — МВФ с его программами урегулирования, фондам международных организаций, двусторонним соглашениям. Этим занималась, хотя и в области, казалось бы, привычной — суверенной задолженности — экономическая дипломатия, преодолев невообразимые трудности. Чтобы совершить всю эту работу, требовалось заручиться согласием всех кредиторов или, по крайней мере, самых главных. Пришлось использовать две неформальные структуры, созданные опытным путем за некоторое время до того, дабы получить возможность сопоставлять в подобных обстоятельствах разные точки зрения и предлагать решения, которые, получив общее одобрение, могли бы стать основой двусторонних соглашений между кредиторами и должниками — Парижский клуб для государственных кредиторов (первое заседание в 1956 году) и Лондонский клуб для частных (первое заседание в 1976 году). Собрав в своих стенах представителей правительств, Парижский клуб стал, подобно ЮНКТАД, ГАТТ и ВТО, одним из новых форумов экономической дипломатии.

Четвертый путь, международный рынок, оказался самым неожиданным. В то время, как большинство развивающихся стран и некоторые экономисты, занимающиеся вопросами развития, например, Рауль Пребиш, чиновник высокого ранга Центрального банка Аргентины и бывший заместитель министра финансов, занимавший также должность первого генерального секретаря ЮНКТАД, ратовавший в свое время за ее создание, полагали, что путь развития лежит через промышленность и прежде всего тяжелую промышленность, главную над всеми другими отраслями, и что для этого требуется четкое планирование, волевое управление всей экономикой, некото-

рое отгораживание от международных рынков с помощью контроля на границах и курса на капиталовложения с упором на самообеспечение. Другие страны, напротив, предпочли развитие, ориентированное на мировые рынки, несколько, правда, сдерживаемое солидной дозой государственного участия и контроля над импортом, по крайней мере, на первых порах. Именно так поступили пресловутые азиатские «драконы» — Южная Корея, Тайвань, Сингапур и Гонконг. Впрочем, они не были первыми, ибо в известном смысле то же сделала до них Япония. Такое решение, когда государство ориентируется на рынок, оказалось разумным. Мало-помалу эти страны покончили со своей неразвитостью, за ними последовали другие, образовав вместе в ними сообщество так называемых Новых индустриальных стран (НИС), в первых рядах которого выступают «тигры» (Малайзия, Таиланд, Индонезия и Филиппины). За ними следуют «ягуары» Латинской Америки (Чили, Колумбия, Мексика), а затем потихоньку подвигаются другие развивающиеся страны, такие, как Бразилия, Индия и Китай. Таким образом, группа развивающихся стран разбилась на подгруппы, утратив отчасти свое единообразие. Перед этими странами, оставляя в стороне те, кому не удалось пока включиться в мировую экономику, стоят уже не проблемы развития, а проблема участия в принятии решений в отношении мировой экономики. Большая семерка (или Большая восьмерка) стала бы менее эффективной, если бы число ее членов возросло, но как долго она может оставаться узким кругом стран, ответственных за мировую экономику?

После 1945 года нефть продолжила через кабинеты посольств свое победоносное шествие в качестве геостратегического сырья. Привлекая к себе пристальное внимание и становясь, таким образом, предметом переговоров, она на протяжении долгих лет оставалась повседневной заботой экономической дипломатии.

Растущее геостратегическое значение нефти объясняется несколькими причинами. Во-первых, она вытеснила уголь в качестве главного источника энергии, потребляемой в мире, и вместе с газом она стала одним из краеугольных камней промышленного общества: в 1990 году углеводороды обеспечили почти $^{2}/_{3}$ первичной энергии, потребленной в мире. Во-вторых, наиболее значительные их запасы сосредоточены в немногих местах земного шара, причем наиболее богатые месторождения при наиболее низкой себестоимости находятся на Среднем Востоке (больше половины разведанных запасов нефти, почти треть запасов природного газа и именно в районе геологической аномалии, которую представляет собой Саудовская

Аравия), в то время, как наиболее крупными потребителями являются развитые страны, гораздо более бедные углеводородами. Даже США, где их добывается много, но немало и расходуется, начали с 1948 года утрачивать независимость в обеспечении себя нефтью. Они стараются бережно расходовать свои природные запасы (составляющие всего 6% разведанных) и, следовательно, приобретать нефть за границей. Такое несоответствие между рынками и добычей привело к тому, что нефть стала в мире предметом самых крупных сделок. Кстати, рост потребления природного газа создал дополнительные сложности, ибо сопряжен с поддержанием в течение чрезвычайно длительного времени связей с поставщиками ввиду значительности объема капиталовложений, необходимых для доставки газа к местам его использования. Независимо от способа доставки — газопроводы на большие расстояния либо сжижающие установки и специально оборудованные танкеры — менять поставщиков не представляется возможным, если предварительно не была создана необходимая инфраструктура. Этой зависимостью объяснялось недовольство США, когда в 70-х и 80-х годах Европа увеличила закупки советского природного газа и соответственно финансировала сооружение газопровода, по которому его предстояло перекачивать в Западную Европу. К этим отношениям взаимной зависимости на международной арене следует добавить двоякую зависимость стран, добывающих углеводороды из собственных недр. С одной стороны, это сырье, продажа которого приносит более всего прибыли странам, где оно добывается. Благодаря ему они привыкли жить на широкую ногу и теперь нуждаются в нем, чтобы оплачивать расходы. До войны в Персидском заливе нефть обеспечивала 99,4% доходов Ирака и 94,8% Кувейта, больше, чем приходится на долю любого другого сырья (Чили, крупный мировой производитель меди, извлекает из нее лишь 40% своих доходов). С другой стороны, внушительные доходы, извлекаемые из запасов этого природного сырья не только не способствуют развитию экономики, питая другие отрасли производства, но, напротив, порождают тенденцию к оттоку из них производительных сил, ибо деньги добываются там намного труднее, так что добывать средства к существованию сдачей в аренду нефтеносных участков проще, чем развивать промышленность или сельское хозяйство. Легко понять, что такого рода зависимость, отражающаяся как на состоянии экономики, так и на отношениях поставщиков и их потребителей, легко становится причиной напряженности.

В силу присущих им особенностей углеводороды являются уязвимым местом внешней политики любой страны.

Странам-производителям хотелось получать более высокие доходы, добиваясь более выгодного раздела прибылей (впервые норма 50% на 50% появилась в Венесуэле в 1948 году), с помощью увеличения добычи (что произошло в Иране в 1966 году), через увеличение налогов, а позднее (с 1970 года) через отмену концессий и, наконец, прибегнув к национализации промыслов (Ливия и Алжир приступили к ней в 1971 году, Ирак — между 1972 и 1975 годами, а Саудовская Аравия в 1974 году взяла под свой контроль компанию Арамко). Таким образом, за 25 лет произошел переход от порядка, при котором компании по своему усмотрению решали, где бурить скважины, сколько поставлять на рынок и какие цены назначать, к системе, когда государства-производители и государства-потребители регулируют рынки между собой, а компании выступают в более скромном качестве экспертов и поставщиков услуг, при этом господствующее положение занимают правительства со своей дипломатией. Итак, мы были свидетелями многократно возникавшей напряженности, когда правительства стран-потребителей не только вставали на сторону своих компаний, если им казалось, что их деятельности угрожает опасность, но прежде всего старались оградить от возможного ущерба свое снабжение сырьем как с точки зрения цен, так и в отношении объема поставок. Нефтяной кризис 1973 года, последовавший за войной Йом Киппур (1967 год), эмбарго, падение добычи и взлет цен, второй нефтяной кризис 1982 года после низвержения шаха и революции в Иране показали, что под угрозой оказалась не столько безопасность иностранных граждан, сколько равновесие мировой экономики, если вдруг стала ощущаться нехватка такого критически важного сырья, как нефть, а цена на нее вышла из-под контроля — в 1980 году она выросла в девятнадцать раз по сравнению с показателями десятилетней давности.

Этот кризис, естественно, побудил правительства стран-потребителей пустить в ход все средства экономической дипломатии, либо чтобы выступить единым фронтом, для чего в 1974 году в рамках Организации экономического сотрудничества и развития было создано Международное энергетическое агентство, либо попытаться добиться чего-нибудь порознь, заключая двусторонние договоры с добывающими странами. Попытки такого рода предпринимали между 1973 и 1980 годами многие государства, в том числе Франция, Великобритания, Италия, Германия и Канада, но по существу ни в первом, ни во втором случае надежды не оправдались. Международному энергетическому агентству с самого начала вредило подозрение в том, что оно представляет собой картель крупных промыш-

ленно развитых государств, действующих по указке США, что грозило придать отношениям между производителями и потребителями оттенок конфронтации. Именно недоверием объясняется изначальный отказ Франции вступить в Агентство, притом, что она ратовала за политику сотрудничества, направленную на экономическое развитие и освоение новооткрытых запасов нефтедобывающих стран. По сути дела, Агентству так и не довелось ни прибегнуть к прямому вмешательству, ни выступить посредником в отношениях между государствами, ни громко заявить о себе на международной арене или на рынках. Да и нельзя было, в сущности, ждать от него оперативных мер — ведь его работа строилась на основе единогласия — однако, оно приносило пользу в качестве международного форума, центра исследований и сбора статистических данных о деятельности нефтяной промышленности, получение которых зависело прежде от нефтяных компаний. Одна из важнейших задач, которые были поставлены перед МЭА при его учреждении, заключалась в разработке плана распределения нефти в случае ее нехватки, однако обстоятельства сложились так, что, по счастью, все так и осталось на стадии разработки. Что же до диалога между Севером и Югом, толчок которому дала Франция, и «нового мирового экономического порядка», глашатаем которого были Соединенные Штаты, причем в основу и того, и другого была положена идея плодотворного сотрудничества производителей и потребителей нефти, стран, располагающих техническими возможностями, и стран, располагающих запасами сырья или финансовыми возможностями, призванного удовлетворить огромную потребность в ресурсах для экономического развития во всех частях света. Но, по сути дела, вся работа этих организаций сводилась к велеречивым рассуждениям не столько об экономическом подъеме, сколько о распределении. По их поводу произносились речи, устраивались заседания и конференции (конференция 1977 года о международном экономическом сотрудничестве, иначе называемом диалогом Север—Юг, закончилась почти без выводов), и они исчезли с международной арены, едва положение стало менее критическим, и надобность в форумах производителей и потребителей нефти миновала. Наконец, в том, что касается двусторонних договоров, они принесли разочарование. Ими никогда не предусматривались крупные поставки, они никогда не строились на действительно льготных ценах, а лишь более или менее стабилизированных, так что, когда цены на нефть поползли вниз, такие договоры стали просто невыгодны.

По здравом размышлении, конечный итог всех этих многотрудных хлопот не столь впечатляет, как поднятый вокруг них ажиотаж.

Конечно, нефтедобывающим странам удалось получить дополнительные прибыли и национализировать свою нефть, однако ни одна из них не оказалась способна обрести подлинное экономическое могущество, основанное на диверсифицированной деятельности. Полученные ими дополнительные ресурсы действительно были отчасти употреблены для благоустройства столичных городов, для строительства современной, порою роскошной инфраструктуры, для создания новых отраслей промышленности, но значительная часть этих средств была израсходована на международные капиталовложения, весьма похожие на портфельные инвестиции, т.е. в приобретение ценностей или недвижимости. Либо тратились на приобретение оружия, следствием чего явилось лишь то, что Ирак и Иран, обе страны из числа главных производителей нефти, в течение долгих восьми лет, с 1980 по 1988 год, вели кровопролитную войну друг с другом. Однако весь этот арсенал не помешал Израилю уничтожить в 1981 году иракский ядерный реактор, в 1982 году вторгнуться в Ливан, а затем аннексировать Голанские высоты. Он не привел к миру, заключенному Израилем и Египтом в Кэмп Дэвиде в 1979 году, но и не мог в то же время воспрепятствовать его заключению, несмотря на то, что большинство стран, будь они либеральной или консервативной направленности, выказали к нему в те годы враждебность. Разумеется, в годы нефтяных потрясений и эмбарго, они дали почувствовать свою политическую силу и полностью расстроили мировую экономику, но их бесцеремонное, прямо таки яростное наступление в конечном счете обернулось против них, потому что из-за этого стала экономически выгодной и политически благоразумной разработка более дорогих, но зато менее подверженных опасностям месторождений (в 1976—1978 годах были открыты нефтеносные породы на Аляске и в Северном море, и одновременно резко увеличилась добыча из мексиканских скважин), и был взят курс на экономию или использование иных источников альтернативной энергии, примером чего служит французская программа производства электричества из ядерного топлива. Эти структурные меры в сочетании с порожденными кризисом конъюнктурными спадами потребления, с разногласиями между странами-членами Организации стран экспортеров нефти (ОПЭК) по поводу необходимых объемов добычи и несоблюдением верхнего предела добычи привели в итоге к утрате этой организацией контроля над рынком, убедительным свидетельством чего стал третий нефтяной кризис, разразив-

шийся с 1983 по 1985 год, и ставший, в сущности, контркризисом, поскольку произошло падение цен на сырую нефть, вызванное резким увеличением добычи Саудовской Аравией в надежде на то, что другие компании свернут промыслы в Северном море и в США из-за их нерентабельности.

Говоря о потребителях, а в их числе находятся и великие державы, должно признать, что дипломатический нажим не имел особого успеха. Хорошие отношения США и Великобритании с Мексикой не предотвратили экспроприации 1938 года, британское влияние в Иране не помешало Моссадыку национализировать нефтяную отрасль, и хотя вскоре ЦРУ удалось добиться его свержения, тому же ЦРУ не удалось воспрепятствовать двадцать пять лет спустя тому, что шаха сменила власть, питавшая к США непримиримую вражду. Соединенным Штатам не удалось помешать Перу национализировать в 1953 году свою нефть, несмотря на всю возню американцев со своей программой помощи. Точно так же в 1960 году они оказались бессильны предотвратить национализацию нефтеперегонных заводов на Кубе. Правда, они нашли способ преградить путь притязаниям Ирака на гегемонию, когда Саддам Хусейн оккупировал в 1990 году Кувейт, но лишь потому, что другие страны Среднего Востока почувствовали себя в опасности и более всего страшились нарушения равновесия в этой части мира.

Таким образом, из столетия в столетие, от средневековья до наших дней заботы внешней экономической политики претерпевали глубокие изменения.

Ее задачи стали более сложными. Государства по-прежнему жаждут могущества и процветания, но они уже не достигаются исключительно за счет актива торгового баланса или увеличения числа активных капиталовложений — в их основе лежат также технические достижения и жизнеспособность предприятий на мировом уровне, иными словами, целый комплекс факторов, несравненно более сложный, чем накопление золота во времена меркантилизма.

Обстоятельства теперь совершенно другие. В мире, где правит взаимозависимость, традиционное ведение дел двумя сторонами перестало быть наиболее разумным. Ныне крупные дела вершатся несколькими сторонами сразу, независимо от того, занимаются ими государства или частные предприятия. Мир стал многополюсным и многосторонним, и многочисленные международные институты, возникшие, нередко по прагматическим соображениям, в тех областях, где 50 лет назад в них никто не нуждался, составляют среду, в которой совершается значительная часть работы дипломатов.

Средства также претерпели коренные изменения. Таможенные пошлины уже не те, какими были, экономические отношения регулируются совершенно иными способами, более разнообразными, более изощренными — тут и нетарифные ограничения, и правила конкуренции, и валютные паритеты, и гармонизация налоговых систем, и сглаживание особенностей, присущих экономике разных стран. В том, что касается участников операций, они более не ограничиваются государствами и их представителями. Предприятия, неправительственные организации, международные институты стали в полной мере содействовать разработке внешней экономической политики каждой страны. Государство не может не считаться с рыночным могуществом, величиной, существующей совершенно независимо от него.

Осталось ли еще в этом сложном мире место для экономической дипломатии? Продолжает ли экономическая дипломатия оставаться движущей силой международных отношений в то время, как государства перестали быть главной их пружиной, или она уже не более, чем красивый пережиток прошлого?

Попытка ответить на этот вопрос и составляет содержание следущей главы.

Глава III СОВРЕМЕННАЯ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ И СВОБОДА МАНЕВРА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИПЛОМАТИИ

Коль скоро мир экономики тяготеет к исчезновению границ, разделяющих государства, и регламентации, олицетворяющих их власть, что остается дипломатии — их мирному орудию за границей? Не готовит ли она собственное исчезновение, ведя из года в год переговоры об устранении все новых таможенных или регламентационных препон, содействуя все большей либерализации экономики, усердно стараясь создавать международные организации? Не переселились ли, во всяком случае, в мир, совершенно чуждый таким понятиям, как нация, территория, культурное своеобразие, являющиеся наиважнейшими отличительными признаками государства, предприятия, в полной мере использующие возможности мира, избавленного от любых пут? Вопрос заключается, следовательно, в том, созвучна ли экономическая дипломатия современному положению власти, действительно ли она приспособилась к экономической жизни в ее современном состоянии.

При такой постановке проблемы исходная посылка видится в трех ракурсах: с точки зрения государств, существенно важная для их дипломатии свобода маневра, казалось бы, утрачена с появлением свободного товарообмена, пользоваться в качестве оружия обменным курсом представляется более затруднительным, чем в прежние времена, а с точки зрения предприятий, их связи с государствами и их дипломатия утратили свое былое значение.

Свободный товарообмен стал причиной исчезновения большей части традиционных средств государственного регулирования

Следовавшие одна за другой меры по либерализации товарообмена и движения капиталов отныне не позволяют прибегать к таможенным пошлинам и валютному контролю, чтобы осуществлять политику всеобъемлющего регулирования или оградить экономику какого-либо отдельного государства, если разразится мировой кризис. Эти меры во все возрастающей

степени препятствуют использованию нетарифных барьеров, поощряя секторальную политику. Лучшая разметка будущего маршрута, более полная кодификация международной коммерческой практики, должны положить начало более корректным правилам поведения и обозначить окончание торговых войн. Наконец, применение принципа недискриминации исключает использование преференциальных мер. Становится немыслимым оказание исключительного предпочтения отношениям с партнерами, с которыми были бы желательны более тесные как экономические, так и политические связи и с этой точки зрения человечество начинает жить по не вполне понятным законам всеобщего равенства. Естественно, что есть возможность нарушить это правило и заключать договоры о зонах свободной торговли или о таможенных союзах, но тогда придется платить компенсации государствам, которые могли бы понести убытки из-за вызванных ими изменений товарных потоков. Весьма показательно с этой точки зрения, отражающей стремление к унификации, что на практике к таможенным союзам относятся, по существу, более жестко, чем к зонам свободной торговли, где не столь ярко выражены преференциальные отношения. Целый аспект внешних сношений, двусторонняя дипломатия, опирающаяся на индивидуализированное ведение дел с каждым из партнеров, лишаются, таким образом, какой-то части своего экономического содержания. Становится затруднительным формировать географические параметры торговой политики.

С другой стороны, стремление к большей прозрачности торговых сделок поставило конкуренцию в известные рамки, в частности, в сфере финансирования внешней торговли, дабы она осуществлялась как можно более открыто. Так, правилами, введенными на первых порах в ЕЭС в 1964 году и позднее перенесенными в ОЭСР, определяются минимальные показатели (сроки, норма прибыли, сумма задатков, компенсационные отсрочки, финансирование местных расходов), ниже которых не должны опускаться экспортные кредиты, выдаваемые государственными властями, иначе они могут слишком отдалиться от условий рынка, внести неразбериху в конкуренцию и положить начало бесплодному соревнованию за уступки. Естественно, кредиты, предназначенные в виде помощи, которые, по самой природе своей, включают известную долю льгот, избавлены от этих строгих ограничений, однако, чтобы заслуженно называться «помощью», они должны удовлетворять еще одному требованию: предоставляться развивающейся стране и содержать «льготный компонент» на таком уровне, чтобы была ясно видна разница между двумя видами финансирования. Все это в

целом дополняется системой предварительной информации о намечаемых кредитах, которая создает возможность оспаривать их обоснованность и в особенности условия финансирования, ибо включает требование, чтобы эти условия обсуждались участниками системы и, следовательно, были выслушаны замечания возможных конкурентов. Признанное за всеми право согласиться с более выгодными условиями финансирования, если они являются результатом конкуренции, даже если они вступают в противоречие с основными правилами, венчает систему, отбивая охоту завышать цену экспортного финансирования. Таким образом существенно ограничивается риск агрессивных мер, поскольку становится невозможно предпринимать их исподтишка либо с расчетливой внезапностью, чтобы перехватить сделку наскоком, выдернув ее из-под носа конкурентов. Блефование поставщиков или клиентов оказывается все менее действенным благодаря теперь уже неоспоримой надежности обмена информацией и способов ее проверки. Короче говоря, остается все меньше возможностей победить за счет элемента неожиданности, опираясь на скрытую финансовую помощь — субсидии становятся редкостью, скрывать теперь их очень трудно, а конкуренция с помощью кредитов, гарантий или финансовой поддержки грозит чередой разорительных уступок, выгодных одному лишь клиенту.

Вообще говоря, в последние годы большие усилия прилагались к достижению открытости в отношении государственной поддержки, будь то финансирование или гарантии экспорта, помощь судо- или самолетостроению, поддержка сельского хозяйства или других отраслей. Стало принятым обязательное уведомление о новых мерах, были приложены значительные усилия по уточнению определения критериев эквивалентности различных мер, которые могли быть положены в основу общего подхода, опирающегося на бесспорные показатели. Эту работу проделала, например, ОЭСР в рамках переговоров Уругвайского раунда для сопоставления разных видов помощи сельскому хозяйству и выражения их в единообразных единицах[1], что впоследствии дало возможность переводить их в эквивалент таможенных пошлин. Другим примером могут служить твердые правила в отношении объема государственной помощи гражданской авиации, установленные американо-европейским соглашением 1992 года: не более 3% оборота отрасли или 4% оборота компании в случае прямой помощи и не более 33% расходов на развитие, предусмотренных программой косвенной помощи. Было бы опасным заблуждением полагать, будто все эти правила выполняются неукоснительно, а все способы проверки следования им действенны. Тем не менее, год от года регламентация принимаемых государствами мер становится все более совершенной. Итак, вследствие снятия ограничений и отмены регламентации государства лишились некоторых рычагов, с помощью которых они могли регулировать внешние отношения, а экономическая дипломатия — важнейшей части двусторонних переговоров по вопросам торговли, но они, по крайней мере, сыграли свою роль при разработке нового режима международной торговли. Однако, насколько можно судить, в финансовой сфере дипломатия оказалась бессильна. Как было сказано, ей не удалось создать новый международный валютный механизм, так что правительства оказались, по-видимому, безоружными на мировых рынках.

[1] Было установлено два показателя: в сфере производства (эквивалент субсидии производителю — producer subsidy equivalent, PSE) и в сфере потребления (эквивалент субсидии потребителю — consumer subsidy equivalent, CSE).

Обменные курсы повинуются законам рынка, а не правительствам

Существует опасность, что прекрасная система условий товарообмена и конкуренции будет подвергаться жестким перегрузкам из-за изменений валютных паритетов. Потребовалось восемь раундов переговоров, каждый из которых длился несколько лет, чтобы установить невысокий уровень таможенной защиты (средневзвешенный уровень в 3,9% для стран-членов ВТО), при этом колебания обменных курсов способны за несколько месяцев изменить ценовые соотношения на гораздо более значительные величины. Курс доллара, испытавший в 80-е годы весьма сильные колебания, продолжал их испытывать и десятилетие спустя: за тридцать два месяца, с января 1995 по август 1997 года, его курс вырос на 33% по отношению к немецкой марке. Но и другие валюты подвергались значительным колебаниям. После кризиса Европейской валютной системы в 1994 году лира и фунт стерлингов потеряли до 20% своей стоимости по сравнению с французским франком. В 1997 году бульшая часть денежных единиц стран Азии сильно обесценились, теряя иногда от 20 до 40% своей стоимости по отношению к доллару (который, правда, начал год прибавлением в весе). Южно-корейский вон обесценился даже на 57% между октябрем и декабрем. Если эти злосчастия, как и бедствия, постигшие бат, риггит. рупию и песо, можно было отнести на счет несовершенства валютных соотношений, которые долгое время недооценивались в Южной Корее, Таиланде, Ма-

лайзии, Индонезии и на Филиппинах, то косвенным образом невинно пострадала и такая пользующаяся уважением валюта, как сингапурский доллар.

Эти быстротечные валютные кризисы — лишь одно из проявлений монетаристских факторов, пагубных для производственных отношений и открытости рынков. Положение усугублялось неверным определением относительной стоимости некоторых валют, курс которых в течение длительного времени устанавливался на уровне, весьма мало соответствовавшем паритету их покупательной способности. Разумеется, правительства не могут оставаться простыми зрителями этих бурь, неизменно сопровождающихся колебаниями процентных ставок и движения капиталов и, следовательно, влияющих на национальную экономику и баланс внешних расчетов. В период стабильности они также не могут оставаться безразличны к относительной стоимости своей валюты, ибо от нее зависит большая или меньшая легкость выравнивания баланса внешних расчетов. Что касается отдельных предприятий, то, если они могут обезопасить себя от кратковременных колебаний, пустив в ход все существующие механизмы защиты, которые были значительно усовершенствованы в последние годы, им намного труднее защищаться на средние и длительные сроки от последствий неверно определенной относительной стоимости валюты, если только не пересмотреть свою промышленную стратегию (рассредоточение центров производства, закрытие некоторых отраслей), а это не может оставлять правительства безразличными.

Было сказано много нелестного о «диктатуре» рынков, об их предвзятости и их недальновидности. Сегодня они увлекаются какой-нибудь страной, а уже завтра с презрением отворачиваются от нее. Они отдали свои голоса за Мексику, поставив ей в заслугу хорошее управление финансами и ее экономический потенциал, но бросили ее зимой 1994 года. Они пришли в восторг от подвигов азиатских «тигров», а летом 1997 года взяли и отвернулись от Таиланда, хотя до тех пор позволяли ему завышать стоимость своей валюты. Внезапное низвержение в тартарары несколько месяцев спустя Южной Кореи оказалось не более, чем расплатой за чрезмерно долгую снисходительность финансовых кругов к уязвимым местам ее экономики (неразборчивость в предоставлении кредитов, функционирование замкнутых капиталистических структур конгломератов, скрытое от посторонних глаз финансовое управление крупных промышленных групп, чрезмерная задолженность, и т.д.). Их обвиняли в том, что они брали в расчет лишь чисто финансовые показатели, и то лишь за очень короткий срок, им вменяли в вину стадное поведение, подозревали в том, что они подают

ся на уловки спекулянтов, которые задним числом и более в расчете на поведение рынка, чем на «находящуюся в работе» валюту и экономику, по всей видимости подогревали разыгравшиеся вначале страсти, чтобы легче было сорвать куш, опередив остальных.

Во всем этом есть известная доля правды, но нельзя полностью отрицать разумность мнения операторов или всякий раз искать причину в спекуляциях, пусть даже Джордж Сорос и признался, что, несколько раз удачно играл и с весьма неплохим для себя результатом. Беспричинных острых кризисов не бывает. В 1992 году итальянская лира и испанская песета имели завышенную стоимость вследствие необыкновенно высокой и на редкость затянувшейся инфляции, фунт стерлингов же страдал от того, что в 1989 году был включен в Европейскую валютную систему (ЕВС) с чрезмерно завышенным курсом, произвольно установленным британским правительством. Мексика совершила ошибку в 1994 году, поставив свою финансовую деятельность в слишком большую зависимость от иностранных капиталов и не ответила на мировой рост учетного процента ростом своего собственного и более строгой бюджетной дисциплиной, и рынок в конечном счете среагировал на чрезмерность дефицита по текущим операциям. Еще за год до 1997 года МВФ обнаружил разрегулированность таиландской экономики, однако правительство Бангкока не пожелало прислушаться к его настойчивым советам выправить положение.

Таким образом, реакция операторов имеет под собой основания. Даже если присущая им склонность поддаваться первому порыву и стадное поведение не свидетельствуют об особой утонченности ума, их реакция ставит некоторые проблемы перед правительствами, и экономической дипломатии следует помочь им находить выход из сложившихся неловких ситуаций.

Прежде всего немыслимо мешать функционированию рынков — без них обойтись невозможно, и терпят их «диктатуру» государства или компании, которые, залезая в долги, оказываются, порой весьма неосмотрительно, в положении обязанных им. Поскольку, с другой стороны, представляется совершенно невозможным вернуться к некоей системе фиксированных обменных курсов, нужно искать иных путей.

Разумеется, традиционным решением являются интервенции на рынках. Учитывая огромное несоответствие между резервами центральных банков и суммами, которые в состоянии собрать операторы, такие меры можно принимать лишь коллективно. Это относится к согласованным операциям, последовав-

шим за договорами, заключенными в Плаза и Лувре, и к спасательным мерам МВФ (Мексика, Таиланд, Индонезия и Южная Корея) и, естественно, к ЕВС. Именно благодаря европейскому валютному механизму и подчеркнутой поддержке Бундесбанка франк не был сметен ураганом 1993 года, даже если пришлось допустить более значительную амплитуду его колебаний вокруг базисного курса.

Его не смело в отличие от других оказавшихся под ударом валют, потому что основополагающие условия функционирования французской экономики (так называемые «фундаментальные факторы») были благоприятны — ведь существует иной способ восстановления равновесия, заключающийся в том, чтобы внушить рынкам доверие. Им нужны простые вещи: стабильность, платежеспособность, ликвидность. Это и надо им дать, внушив доверие к управляемости экономики. В какой-то мере приходится подлаживаться, но кредитора необходимо успокоить. Необходимы также устойчивая связь и неутомимая настойчивость.

Впрочем, государства не бессильны, они могут воздействовать на свою валюту, но в определенных пределах: могут прибегнуть к политике нормы краткосрочного процента, ибо она зависит более от Центрального Банка, чем от рынка. Так, в начале 90-х годов политикой высокой процентной ставки, призванной возместить в валютной сфере средства, выделенные в силу излишне либеральной бюджетной политики для покрытия издержек на объединение, Бундесбанк определенно взвинтил курс марки, да и обстоятельства тому благоприятствовали: доллар был слаб, а к немецкой экономике относились с пристрастным благожелательством. Государства могут даже испытать искушение самим пуститься на кое-какие хитрости со своей валютой. Тогда может произойти конкурентная, то есть умышленная и расчетливая девальвация валюты, чтобы добиться снижения всех цен, выраженных в национальной валюте, относительно других валют. Конечно, на это смотрят косо и даже осуждают, как нечестный прием. Тем не менее, когда нет единого мнения о том, каким должен быть справедливый паритет валют, нет правил, определяющих твердость обменных курсов, и власти, которая могла бы заставить соблюдать установленный валютный порядок, трудно дать определение конкурентной девальвации, и каждая страна вольна обращаться со своей валютой по своему усмотрению, разумеется, в допускаемых рынками границах. Границы эти могут оказаться узкими, ибо при неблагоприятных обстоятельствах конкурентная девальвация может иметь негативные последствия: вздорожание импорта с его отрицательным воздействием на конкурентоспо-

собность и уровень инфляции, утечка краткосрочного капитала и повышение процентных ставок с целью его удержания, и т.д. Но следствием не будет обязательно общий рост экспорта, ибо такое повышение не затрагивает ни товаров, цена которых выверяется по мировым ценам, то есть всех видов сырья и значительной части полуфабрикатов, ни товарных потоков внутри крупных объединений, построенных на справочных ценах, нечувствительных в течение коротких сроков к колебаниям паритетов. Таким образом, конкурентная девальвация сопряжена с риском, а выгоды от нее недолговечны. Эта операция чревата скрытыми опасностями и приносит успех лишь в исключительных обстоятельствах. Показательным примером может служить девальвация лиры в сентябре 1992 года. Она произошла под сокрушительными ударами валютного урагана, но спустя некоторое время ее стали воспринимать с чувством удовлетворения. Отрицательные ее последствия не дали себя знать по причине экономического спада (воспрепятствовавшего убытку от вздорожания импортных товаров) и выигрышного положения итальянской экономики (извлекшей всю возможную прибыль из преимущества своих цен на расширяющихся рынках стран Центральной Европы, но, прежде всего, Юго-Восточной Азии, где Италия уже занимала прочное положение).

Экономическая дипломатия может также сделать попытку воспрепятствовать летучести капиталов, а дело это непростое — уж очень трудно стало разобраться в самом предмете: с появлением производных товаров придется, видимо, пересмотреть понятия денежной массы и международной ликвидности. А до того времени желательно было бы принять более совершенные правила страхования рисков и профессиональной этики, хотя и здесь все непросто — чтобы расстроить самое совершенное международное сотрудничество, достаточно одного налогового рая. Опыт учит, что последствия трудно предвидеть, ведь такое существует даже в Европейском союзе (Люксембург, англо-нормандские острова, остров Мэн и др.).

Наконец, более совершенная координация макроэкономической политики разных стран могла бы дать больше возможностей предотвращать возникновение дисбалансов. В этом направлении экономической дипломатии предстоит еще много работы: нужно, чтобы она стала постоянным центром политической жизни, чтобы по ее настоянию на высоком уровне принимались важные решения, меняющие облик мировой экономики, чтобы в нее вовлекались новые активы, играющие важную роль на экономической сцене мира. Даже укрепленная Россией Большая Семерка не может, да и не хочет предстать в облике некоей всемирной экономической директории, и все же

именно к ней обращаются, когда нужно принять некое принципиально важное решение на будущее. Необходимо, таким образом, изыскать способ ввести в круг тех, кто ныне принимает решения, будущие великие державы, не раздвигая его границы в то же время настолько широко, чтобы возникла опасность паралича, поражающего непомерно разбухшие организации, вязнущие в процедурах голосования и прениях о национальном суверенитете. Не исключено, что это квадратура круга, но уклониться от решения проблемы никак не получится.

Наконец, по здравом размышлении, государства отнюдь **не** лишены, как часто полагают многие, всякой свободы маневра. По крайней мере, в валютной сфере положение не кажется таким уж безнадежным по сравнению с прошлым. Разумеется, благодаря золотому стандарту случались периоды стабильности, и все же нет-нет, а разражались финансовые кризисы. В промежутке между двумя мировыми войнами экономика пережила одновременно и кризисы, и нестабильность. Несмотря на механизм Бреттон-Вудса неоднократно происходила девальвация валют. Конец столетия омрачен угрозами нестабильности и непрочности сложившегося равновесия, но международная координация стала более совершенной, так что позволительно надеяться, что создание евро внесет в зыбкий мир денег немного устойчивости. В конечном счете, свои средства воздействия экономическая дипломатия устранила более всего не в макроэкономике, а в сфере деятельности предприятий.

Связи предприятий с государством теперь уже не те, что были раньше

Снятие границ и сокращение роли государства не ставят перед предприятиями жизненно важных проблем, тревожащих государства — ведь в итоге они не лишились того, что можно было бы назвать чертами национального своеобразия. Они получают теперь меньше помощи, им оказывается меньше содействия зато они обрели больше свободы в выборе стратегии **и** используемых средств. Тем не менее им приходится перестраиваться применительно к новым условиям, что неизменно выражается, помимо прочего, в том, что теперь им приходится гораздо больше считаться с конкуренцией и рынками, чем со странами, где находятся их корни, то есть со своими национальными государствами. Значит, и с их дипломатией? Именно так следует сформулировать очередную проблему.

Изменения, которые претерпели их отношения с государством, выражаются, прежде всего, в следующем: предприниматели стали меньше зависеть от своих государств, их происхожде-

ние, как и происхождение их изделий ныне не столь очевидны, как прежде, созданные ими структуры не укладываются более в политические, юридические и экономические схемы государства. Наконец, финансовые рынки вообще лишились национального своеобразия.

Предприниматели стали меньше зависеть от государства, потому что дерегулирование во всех его проявлениях лишило государство большей части рычагов, с помощью которых оно могло воздействовать на экономику, например, вмешиваясь в нее на уровне предприятий. Более не существует узко специализированного, регламентированного и льготного финансирования, более не требуется разрешения на иностранные капиталовложения внутри страны или капиталовложения за границей, стало меньше операций, связанных с субсидиями, государственный сектор сузился, а управление в рамках национальных предприятий стало более независимым, уменьшилась нужда в гарантиях и государственном финансировании, чтобы вкладывать капиталы или продавать товары в иностранных государствах. Короче говоря, предприятия меньше нуждаются в государстве, в его разрешениях и его благожелательном отношении за исключением случаев, скорее редких, когда оно выступает в качестве либо клиентов (например, самолетостроение либо оружейная электроника), либо эксперта (например, в ядерной промышленности), либо, наконец, может дать последние необходимые разрешения или финансы, которыми еще располагает, либо имеет в своем распоряжении дипломатические средства, на которые предприниматели могут опереться за границей. Вообще говоря «государственное попечение», французское выражение, непереводимое на другие языки, хотя само это понятие существует и в других странах, пришло в упадок, и государственная власть лишилась самых важных рычагов, с помощью которых она могла воздействовать на предпринимателей, переманивать их на свою строну и делать исполнителями своей верховной воли в этом грешном мире: радио- и телестанции перестали быть голосом Франции, французские самолеты не ассоциируются более только с Эр Франс, и всем хотелось бы, чтобы Эльф перестал быть чем-то вроде богатенького подручного французских властей в Африке.

Национальная принадлежность предприятия или его изделия становится *все* ***менее очевидной.*** Местоположения правления, являющееся с юридической точки зрения отличительным признаком, теперь уже недостаточно для установления страны происхождения предприятия. Акционеры, руководители, место расположения производственных установок и центральных органов, принимающих решения, рынки имеют различное наци-

ональное происхождение. Культуры, которые вбирают в себя предприятия, налагаются друг на друга и даже тяготеют к замене собой изначальной. Шелл и Юнилевер имеют британские и голландские корни, но начало их восходит к стародавним временам, и ныне оно забыто, уступив место некоей слитности, стершей национальные различия. Крупные объединения, раскинувшие свои ответвления по всему миру, приобрели даже собственные отличительные особенности, сохраняющиеся даже тогда, когда стратегические решения принимаются материнской компанией. Компания Форд Европа не только разрабатывает и производит свои автомобили и их детали в Великобритании, Германии, Франции и Бельгии, но еще и создала серию моделей автомобилей, отличающихся от выпускаемых в США, стране, где находилась головная фирма. То же можно сказать и об Опеле, филиале Дженерал Моторс в Европе.

Даже когда повсюду в мире имеют хождение совершенно одинаковые товары, не видоизмененные применительно к местным условиям, их производство распределяется между несколькими регионами, то есть странами. Все более редки случаи, когда какое-либо промышленное изделие целиком изготовлено там, где оно сошло с конвейера. Предприятие прибегает к специализации своих производственных мощностей, сводя их в подкомплексы, и на каждой стадии производственного процесса использует большое количество комплектующих деталей, поступающих из других секторов производственного объединения, либо поставляемых субподрядчиками — снабжение материалами происходит в более широком международном масштабе, чем когда-либо прежде. Это особенно ярко выражено у таких многонациональных компаний, как АББ, Жек-Альс-том, у концернов Эрбус, Еврофайтер, но в равной степени относится и к предприятиям, производство которых не строилось изначально на столь многосторонней интернациональной основе. Мало того, что Эрбус производится при совместном участии Франции, Германии, Испании и Великобритании, 40% его оснастки и двигателей поставляются из США. Компания Боинг, оборудующая самолеты марки 727 двигателями КФМ 56, наполовину изготовляемыми фирмой СНЕКМА во Франции, и обеспечивающая своими заказами более двух третей оборота британской фирмы Роллс-Ройс, размещает многочисленные подряды в Европе; значительная часть инженерной деятельности итальянской фирмы Аления зависит от поставок различных марок фирмы МакДоннелл Дуглас. Автомобили Рено, Пежо или Ситроен могут быть произведены на французских, испанских, британских и словенских заводах, а компьютеры IBM изготовляются во всех частях света. Столь развет-

вленной по всему миру сетью снабжения располагают и менее крупные предприниматели — как поставщики услуг, финансовые агенты, так и промышленники — ибо расстояний более не существует, до всего рукой подать благодаря развитию транспорта, путей сообщения, средств дальней связи и информатики. Если для организации некоторых производств требуется географическое комбинирование средств производства (близость клиента в своей отрасли при напряженном графике перевозок, близость рынка к сфере послепродажных услуг), эти производства строятся на вертикальных поставках из самых разных мест.

Итак, в наши дни деятельность предприятий основывается на участии партнеров, на поставках, на кооперировании, которые стирают понятие границ, что влечет за собой важные последствия для экономической дипломатии как на оперативном уровне в виде поддержки предприятий, так и на глобальном уровне, когда речь идет о внешней экономической политике.

Одна из задач, издавна стоявшая перед экономической дипломатией, заключается, как мы видели, в помощи закреплению предпринимателей своей страны за границей и распространению там их продукции. В минувшие времена задача была в высшей степени понятна, но теперь, когда в предприятиях переплетены разные национальности, а их продукция связана с еще более прихотливыми национальными сочетаниями, она сильно усложнилась. Когда торговый советник французского посольства содействует французскому автоконструктору, он, возможно, помогает продавать испанские или британские автомобили, но в то же время может не сомневаться в том, что способствует развитию предприятий, где все наиболее важное помечено французским клеймом: руководство, научные исследования, технические разработки, стратегические решения и создание моделей. Поддерживая коммерческие хлопоты Эрбус, он не уклоняется от выполнения своей исконной задачи, хотя речь идет о продаже самолетов менее, чем наполовину французских. В лучшем случае в решении этой задачи должны были бы участвовать его коллеги из стран-членов консорциума, но так бывает не всегда. Но когда конкурирующая компания Боинг предлагает летательный аппарат, процент начинки которого деталями и двигателями французского происхождения оказывается сравним с самолетами Эрбус, он может оказаться в замешательстве, и если он поборник здоровой конкуренции, ему не остается ничего другого, как умыть руки. И это не исключение: все чаще случается, что крупномасштабные проекты промышленного строительства или государственных работ оказываются по силам лишь международным консорциумам или

французские предприятия в составе многонациональных объединений конкурируют между собой в сфере предложения. Экономической дипломатии в подобных случаях приходится оставаться зрителем, пожелавшим победы лучшему. Таким образом, во все более многочисленных случаях она оказывается бессильна исполнять свои традиционные обязанности.

Итак, экономическая дипломатия остается без работы и теряет привычные азимуты для определения общего направления своей деятельности. Действительно, сложное переплетение подрядчиков, альянсов, местных производств, лицензионных соглашений или отмены пошлин имеет следствием то, что на уровне каждой компании внешний аспект деятельности не ограничивается только экспортом и импортом и не оценивается только по этому показателю — о внешней деятельности судят в международном масштабе: по внешним рынкам, включающим отделения, филиалы, в том числе имеющие лицензии и освобожденные от пошлин. То же относится к любой отдельно взятой стране. Следовательно, торговый баланс, показатель широко используемый ввиду удобства пользования им, а также потому, что он изобилует легко поддающимися анализу данными, благодаря постоянным уточнениям во множестве точек контрольного замера, ныне не более, чем устаревший инструмент — ведь он восходит ко временам, когда не учитывался экспорт услуг, а внешние рынки обслуживались лишь отчасти иностранными отделениями компаний. Но до сих пор торговый баланс оставался основой, на которой строилось множество разновидностей политики и экономической дипломатии. Он считался показателем значения той или иной страны, величины ее рыночной доли («Франция — четвертый в мире экспортер»). На самом деле он отражает состояние лишь некоторой части деятельности ее предприятий[1]. К тому же при его определении учитывается и доля обосновавшихся в ней иностранных предприятий. Предполагалось также, что он свидетельствует об уровне конкурентоспособности страны. Таким образом, ставился знак равенства между положительным сальдо и конкурентным потенциалом, в то время, как существенная часть товаров, пересекавших таможенную границу, например, те из них, что перемещаются внутри одной и той же монополии (по приблизительным оценкам, такого рода товарообмена составляет около трети внешний торговли США, Японии и Франции), либо те, что представляют собой разные стадии производства между субподрядчиками и заказчиками, осуществляется в соответствии со средне- или краткосрочными программами, не подверженными влиянию конъюнктурных изменений конкурентоспособности.

Изменения структуры предприятий также способствуют их переходу в положение, в котором не привыкла работать экономическая дипломатия. Наиболее показательны с этой точки зрения многонациональные предприятия. Они первые приходят на ум, но это не единственный пример.

В то время, как интернационализированные предприятия подобные тем, о которых недавно шла речь, могут принадлежать нескольким странам одновременно, многонациональные, напротив, могут не принадлежать ни одной из них. Благодаря тому, что их отделения размещаются во многих странах, они имеют возможность избегнуть чрезмерно строгих регламентации, помещая центры своей деятельности там, где законодательство более всего их устраивает. Они могут прибегать к разным уловкам, дабы использовать налоговую систему к наибольшей своей выгоде, выбирая для размещения штаб-квартиры наиболее благоприятное местоположение, рассчитывать трансфертные цены при сделках между предприятиями одного и того же объединения, дабы переводить фонды или прибыли в наиболее выгодное место, и т.д. Такая практика хорошо известна, в частности, государственным службам, особенно налоговым, которые использовали возможность убедиться в экономической разумности операций, совершаемых между составными частями одной монополии. Стратегия многонациональных предприятий не вписывается в политические, юридические или экономические рамки какого-нибудь одного государства, однако, пренебрегая щепетильностью и предрассудками, в рамки любого из них, где в каждом отдельном случае найдется выгодное для нее решение. В поисках средств финансирования или способа укрыться от эмбарго, она всегда найдет среди стран, где находятся ее филиалы, ту страну, в которой такое окажется возможно. С другой стороны, география деятельности многонациональных предприятий лишь в весьма небольшой степени зависит от конъюнктурной политики принимающего государства — оно определяется оценкой их среднесрочного экономического и политического развития, оценкой будущего рынков и равновесием между различными центрами деловой активности. Таким образом, государство не имеет подлинного влияния ни на стратегию, ни на организацию многонациональных предприятий, оно влияет на них лишь эпизодически. Со своей стороны, многонациональные предприятия более не участвуют в разработке стратегии могущества государств их происхождения. Что хорошо для Дженерал Моторс, может быть, хорошо для

[1] Доля немецких изделий, производимых за границей, оценивается примерно в 20%, а японских — в 10%.

Соединенных Штатов, но это так же хорошо и для Германии, где нашел приют филиал компании Опель, и не менее хорошо для всех стран, где на Дженерал Моторс работают местные предприятия.

Многонациональное предприятие — противоречивое понятие, так как естественные условия его деятельности выходят за пределы какого-то одного государства, и оно одновременно использует многообразие своих местных отделений, однако очертания его ясно обрисовываются, и достаточно было бы международного органа власти, чтобы оно не оказалось в юридическом вакууме и вернулось в сферу компетенции экономической дипломатии. Но и тогда оно продолжало бы действовать минуя границы, потому что переходы власти от предприятия к предприятию и образование структур влияния на рынки могут привести к тому, что не станет нужды ни вывозить куда-то за границу товары или капиталы, ни покупать средства производства или долевое участие в рынке. Безусловно, в последние годы иностранные инвестиции были главным фактором развития предприятий, либо в виде роста изнутри благодаря созданию новых производственных мощностей, либо главным образом, благодаря приобретению контрольных пакетов акций, будь то с помощью слияний или приобретений, то есть в виде роста вовне. Однако сами по себе эти стратегии овладения контролем не могут обеспечить развитие предприятий, ибо, помимо мощной тенденции к сосредоточению усилий на главном профиле деятельности, к чему их толкают рынки, где конкуренция стала беспощадной (либо стать одними из первых в мире в своей области, либо свести ее к наиболее важному), они нуждаются в притоке извне, притоке чего-то первоклассного и по самым низким ценам: информации, научных исследований, продукции, периферийных услуг, рынков, независимо от того, будет ли этот приток осуществляться различными способами (по какому-то изделию, в какой-то определенной области научных исследований, по какой-то программе) или с использованием различных форм отношений (альянсы, ограниченное или полное партнерство, раздел издержек или видов продукции, и т.д.). Видно, таким образом, как создается то, что Роберт Рейх[1] называет «сетевым предприятием», развивающимся в сторону узкоспециализированного производства, работающего по индивидуальным заказам (сверхспециальные стали, микропроцессоры особого назначения), где все различия выражаются не в ценах или качестве, но в «способности найти общее между специфической технологией и специфическим рынком», которое ради достижения этой цели расстается с традиционной структурой в виде пирамиды и перестраивается в организацию, благоприятствующую внутренним взаимодействиям, экспериментам, многократным опробованиям различных технических решений и с предельной гибкостью обеспечивающую возможность для обмена взаимодополняющими познаниями, например, технического опыта на консультации экспертов по теоретическим аспектам маркетинга.

[1] «Труд Наций», 1991 г. (The Work of Nations, 1991).

В конечном счете альянсы становятся преобладающей формой интеграции мировой экономики, и вложение капитала может стать символическим. Убедительный пример представляют собой авиационные компании, совместно пользующиеся пересадочными аэропортами, согласованными графиками движения, системами бронирования мест, корректирующими программами, обеспечивающие рейсы по некоторым маршрутам, причем все это дополняется системой бесплатных услуг. Так же поступают промышленники в области электроники. Хотя они и соперничают на международном уровне, но совместно работают на некоторых направлениях научных исследований, производства или реализации продукции. Такая кооперация способна соперничать с межгосударственными связями и, во всяком случае, создавать, минуя границы, коалиции, которые могут при случае оказать влияние на государства.

Эти взаимосвязи, видоизменяющие деятельность предприятий, не входят ни в одну из традиционных областей деятельности экономической дипломатии, не знающей, куда их отнести, как классифицировать или как к ним относиться.

Финансовые рынки словно перебрались на другую планету. Местонахождение терминала, откуда поступает распоряжение или информация, не поддается привязке к определенной географической точке, как и вычислительной машины, накапливающей данные и передающей сообщения. Валютный рынок функционирует круглосуточно, переходя от одного часового пояса к другому в зависимости от того, когда открываются различные финансовые центры, но не отдавая предпочтения ни одному из них. Рынки не имеют более национальности, даже если больше нельзя обойтись без таких финансовых центров, как Лондон и Нью-Йорк, благодаря эрудированности операторов, компетентности персонала банков и других финансовых учреждений, опыту, накопленному в создании новых финансовых продуктов, качеству имеющегося в их распоряжении оборудования для передачи данных и электронной котировки. Рынки прочно привязаны к известным центрам, что объясняется, несомненно, многолетней профессиональной традицией,

накопленной финансовой культурой, а также бдительностью властей, всегда следивших за тем, чтобы поддерживались наилучшие условия их функционирования. Так, надзор за валютным обменом, когда он еще существовал в Соединенном Королевстве, никогда не затрагивал деятельность Сити, а дерегла-ментация лондонского рынка и ее обновление в результате «Большого взрыва» 1986 года опередила соответствующие меры в других финансовых центрах. Но этим и исчерпывается британское своеобразие лондонского рынка — все прочее интернациональной закваски, нечто вроде офшорной зоны: пропускаемые через него капиталы вливаются в британскую экономику, они появляются из внешнего мира и туда же возвращаются, значительная часть служащих состоит из иностранцев — там работают банки и финансовые учреждения всего мира. Сила лондонского делового центра заключается в том, что любым деньгам, независимо от суммы, будет найдено полезное применение, что любому заемщику предлагается широкий выбор фондов, требующих вложения, что он привлекает наилучших специалистов мира высокопрофессиональной средой, благоприятной системой налогообложения, большой гибкостью занятости, когда всегда можно найти себе подходящую работу, словом, в притоке и работников, и капиталов, и складов ума со всех концов земли.

Итак, рынки перестали быть национальными. К тому же, обращающиеся на них денежные массы несоизмеримы с теми, которыми располагают государства в виде бюджетных статей и запасов валюты. В 1995 году среднесуточный объем обменных сделок в мире оценивался в 1230 млрд долларов, в то время, как валютные резервы центральных банков составляли всего 1100 млрд долларов. После появления евродолларов и валютной дерегламентации часть денежной массы каждой страны можно без труда переместить за ее пределы через банковские депозиты в национальной валюте, помещенные за границей.

Порвав всякие связи с национальной почвой, финансовые рынки становятся таким образом независимой силой, но отторжения не происходит — рынки оказывают мощное совокупное влияние на экономическую политику государств, карая их (воздействием на процентные ставки, или обменные паритеты) за всякие вольности вроде инфляции или финансовой разбалансировки, наказывая за невыполнение поставленных задач, то есть вынуждая их в конечном счете способствовать поддержанию общего равновесия системы. Словом, все происходит так, как если бы уже не государства распоряжались рынками, а рынки — государствами, так что их экономическая дипломатия как бы лишилась всякой возможности играть на них какую-то

роль, и ей осталось лишь следить за их реакцией и принимать в ответ какие-то меры на нижних уровнях.

Дипломатия имеет дело с реальной действительностью в той мере, в какой представляемое ею государство и те, к кому она обращается и с кем ведет переговоры, не порывают с действительностью, способны воздействовать на нее, короче, обладают властью. Сделанный выше общий обзор экономической жизни показывает, что многие шестеренки старой машины крутятся вхолостую. Тарифная политика или практика предоставления субсидий, направленная на восстановление нарушенного равновесия в торговле, лишилась смысла даже если бы и была возможна. После пересмотра регламентации, правительства потеряли контроль над тем, что еще сохранилось от этого арсенала и было передано в ведение других органов власти (большая часть — ВТО, а для Пятнадцати государств Европы — в Комиссию Европейского союза). Деятельность предприятий происходит в мире, где разгораживание национальными перегородками перестало быть разумным и где трудно определить правильный баланс интересов каждой отдельной страны, сообразуясь со стратегией этих предприятий. Государства могут, по существу, лишь в чем-то влиять на предприятия, и экономическая дипломатия лишилась, таким образом, некоторых средств, к которым прибегала, дабы убедить их принять ее точку зрения или, напротив, оказаться им полезным. Добавим, что поток информации увеличился, и поступает она через агентства печати и специальные службы по крайней мере столь же оперативно, что и по дипломатическим каналам, и что теперь, когда открытие границ стало свершившимся фактом, возможно постепенное исчерпание круга вопросов, могущих стать предметом переговоров. Невольно напрашивается вопрос, что ждет дипломатию, которая через несколько лет утратит свою роль, заключающуюся в ведении переговоров, информировании и поддержке предприятий, и лишится возможности влиять на стратегию экономических операторов.

А между тем экономическая дипломатия изо дня в день доказывает свою жизнеспособность.

Дело в том, что политический вес в экономических вопросах непрерывно растет, о чем свидетельствует то обстоятельство, что теперь они рассматриваются отдельно, а не в качестве приложения или в подкрепление чисто политической тематики, и что в государственных кругах стало больше людей, в том числе, лиц благородного происхождения, занимающихся этими вопросами. Никогда прежде главы государств и правительств

не собирались для обсуждения исключительно валютных вопросов — в прошлом они оставлялись на рассмотрение узких специалистов. В наши дни на всех, даже самых высоких ступенях власти нужно уметь разбираться в экономике.

Соответственно и экономическая дипломатия вот уже на протяжении полувека совершает свой путь в новых мирах, вращается в сферах, к которым ранее не принадлежала, сталкивается с проблемами, возникшими лишь два поколения тому назад. В силу всех этих причин ей нужно приспособиться к этой новой расстановке сил в экономике. В чем состоит это приспосабливание и как далеко заведет оно дипломатию?

Глава IV

НОВЫЕ ТЕМЫ И НОВЫЕ МЕТОДЫ В ДИПЛОМАТИИ

Универсализация и глобализация, вот два слова, которые следует, наконец, написать, дабы не обмануть ожиданий — ведь каждый читатель знал заранее, что они гордо красуются на перекрестке дипломатии и экономики. Совсем не упомянуть их значило бы либо впасть в литературное жеманство, либо поддаться искушению парадокса или необычности, что повредило бы серьезности изложения. Итак, вот эти два слова. Возможно, конечно, было бы лучше временно не трогать их по причине бесспорной их новизны и вытекающих отсюда последствий, однако они удобны в качестве опознавательных знаков обозначающих эпоху конечного мира. Они неравноценны, и не случайно, ибо обозначают два разных процесса: универсализация делает упор на то обстоятельство, что наша планета стала единым пространством, а глобализация предполагает сращивание, взаимозависимость всего сущего. Никаких внезапных превращений не происходит, оба эти явления суть производные длительного эволюционного развития, но их осмысление оставило глубокий след на экономической дипломатии.

Прежде всего, как явствует из недавней истории дипломатии, экономика властно вторгается во все уровни.

Примечательно также, что в наши дни любое явление приобретает трансграничное звучание, в чем и выражается раздвигание универсализацией горизонта международных отношений. С падением железного занавеса и вступлением бывших коммунистических стран в рыночную экономику универсализация приобрела небывалый размах. Неслыханное дело: вся планета следует отныне единым экономическим принципам и мыслит свое существование в единой системе — едином мире. Еще существует неравенство, но нет более идеологической пропасти — те же правила, те же органы экономической власти признаны повсеместно. С этой точки зрения 9 ноября 1989 года, день, когда рухнула Берлинская стена, стало необыкновенно важной датой. Она столь явственно обозначила поступь универсализации, что директор-распорядитель **МВФ**

Мишель Камдесю не сомневается в том, что она возвестила начало XXI века[1].

Наконец, коль скоро ничто из имеющего национальную принадлежность, даже то, что неотторжимо от самого существа национального суверенитета — бюджет, валюта, налоговая система — не остается безразлично к событиям внешнего мира, дипломатия проникает в самое средоточие внутренних дел.

Экономическое мышление, универсализованное восприятие, глобализованная действительность... Как же экономическая дипломатия нашла свой путь среди новых поворотных явлений современного мира, иначе говоря, каковы новые темы экономической дипломатии? Именно это мы и выясним, наблюдая на месте, как она делает свою работу.

Вся экономика

Вся экономика, как универсализация или глобализация, это — термины повсеместно признанные, однако поскольку они отражают только часть действительности, то и должны постоянно подвергаться тщательному пересмотру, с тем чтобы устранить различного рода преувеличения, которые неизбежно возникают в результате их излишне частого повторения.

Вряд ли могут оставаться сомнения в том, что экономика все более проникает в дипломатию, и события последних лет подтверждают справедливость этого утверждения. Теперь остается выяснить, как именно и насколько глубоко проникает. Тем не менее было бы ошибочно делать отсюда вывод, будто в межгосударственных отношениях все пропитано экономикой.

Есть, во-первых, дипломаты, выполняющие сугубо политические задачи, связанные, например, с системами альянсов и их военными (Северо-атлантический союз и НАТО, Западноевропейский союз) либо ядерными детищами (политика нераспространения ядерного оружия), с организационной структурой международных организаций и процедурами приема в них (темы, рассматривавшиеся в рамках межправительственной конференции Европейского союза, завершившейся на саммите Европейского совета в Амстердаме в 1997 году) либо, наконец, с борьбой против терроризма и организованной преступности. Сюда следует отнести и многие разновидности дипломатической деятельности, опирающиеся на принципы национальной принадлежности или деколонизации. Распад Югославии, национализм на африканском континенте, создание в 1947 году

[1] Цитировалось Франсуа Вильруа де Гало в его выступлении на заседании социальной недели в 1996 году.

Пакистана из двух половин, отстоящих одна от другой более, чем на 1500 км, определялись этническими (даже племенными), религиозными, историческими или социологическими соображениями, заканчивались политическими решениями и, как правило, вступавшими в противоречие с экономическим здравым смыслом. Были, разумеется, и экономические слагаемые, либо в качестве причин, либо в качестве последствий, однако преимущество отдавалось политическому аспекту. Не было случая, чтобы угроза снижения уровня жизни становилась препятствием на пути процесса деколонизации.

Существуют также особые разновидности дипломатии, стремящиеся к иным целям, например, дипломатия в сфере культуры, которая прилагает усилия к тому, чтобы между творческими личностями, университетскими профессорами, учеными и теми, к кому они обращаются, завязались крепкие связи, служащие единственно распространению идей. Можно было бы, разумеется, возразить, что, де, такого рода деятельность может предполагать не такие уж бескорыстные результаты и даже тайные умыслы, поскольку техническое сотрудничество, например, дает возможность знакомиться с технологией производства, практикой использования материалов, и даже посещать сами предприятия. Даже литературные или музыкальные мероприятия, не имеющие, казалось бы, никакого отношения к экономике, дают повод для установления взаимной симпатии и дружеских отношений, на основе которых могут образоваться связи и в других областях, в том числе и в экономике. И все же не в ней следует искать главную пружину такой политики.

Дипломатия, посвященная защите природной среды, заслуживает особого внимания, и не только потому, что, несмотря на свое недавнее появление, уже многое успела сделать добившись встреч на высшем уровне, получивших название Земных Саммитов. Первый из которых собрался в июне 1992 года в Рио де Жанейро, а второй в июне 1997 года в Нью-Йорке.

Причина заключается также и в том, что, несмотря на незначительность достижений и обилие речей, часто произносимых по поводу экологии, она безусловно составляет объект дипломатии, поскольку загрязнение распространяется через границы по воздуху, по морям, по рекам и через торговлю, а, следовательно касается всех. Истребление лесов в Бразилии или Индонезии подвергается критическим нападкам повсюду в мире, потому что тропические леса являются легкими планеты. Таким образом, нужны международные правила и решения, которые отразили бы всеобщую солидарность в отношении охраны природы на нашей планете.

Причина заключается еще и в том, что такая дипломатия постоянно соприкасается с экономикой, поскольку борется с последствиями изобретательности человека, но ее отношение к ней прямо противоположно поведению экономической дипломатии: она не дает зеленый свет ее прогрессу, а старается обуздать его, держит под контролем, не пытаясь устранить регламентацию. Надзор над загрязнением неизбежно повлечет за собой наложение ограничений на некоторые отрасли промышленности (переработка нефти, химия, автомобилестроение, производство бумаги, и т.д.) или предъявление более жестких требований в отношении некоторых международных товарных потоков (ядовитые материалы, ядерные отходы, и т.д.). Еще более удручает то, что такая дипломатия может оказаться весьма дорогостоящей: закрытие Чернобыльской АЭС и перевод ядерных установок бывшего СССР на приемлемый уровень безопасности рассматривались Большой Семеркой и положили начало международной программе, стоимостью в миллионы долларов.

Разогрев атмосферы Земли является хорошей иллюстрацией коллизии между экологической дипломатией и экономикой. Ущерб наносится всей планете трудно установить, прямую связь между местом, где образуются газы, повинные в парниковом эффекте, и местом, где они причиняют вред. Они становятся опасными лишь после многих десятилетий накопления, и, следовательно, страдать от загрязнения будет не то же самое поколение, что повинно в нем. Эти причинно-следственные цепочки в пространстве и времени ведут к небывалому в дипломатии положению, ибо речь идет не о защите национальных интересов и не о том, чтобы получить преимущество перед соседом, а о том, чтобы разумно распорядиться общим достоянием — атмосферой. Если присовокупить, что сбережение этого мирового достояния требует пересмотра всей энергетической политики, что уменьшение выброса газов, порождающих парниковый эффект, сопряжено с большими затратами и что все страны должны вносить свой вклад, нетрудно вообразить, что эта обязанность должна передаваться, как предлагают США, от одной страны к другой (поскольку порча атмосферы не зависит от того, где на земном шаре находится ее источник), и, таким образом, вполне возможно, что возникнет самый настоящий рынок обязательств по очистке атмосферы от загрязняющих примесей. Совершенно очевидно, что обсуждение парникового эффекта прямо ведет к экономической дипломатии.

Не все относится к экономике, но любая дипломатия так или иначе связана с экономикой. Мало того, вряд ли мыслимо, чтобы какое-то направление международной политики было эффективно без опоры на экономику.

Международная борьба с терроризмом и мафиями невозможна, если не взять под контроль финансовые механизмы, которые доставляют нужные им средства или отмывают незаконные деньги.

Внешняя политика на службе науки невозможна без финансирования совместных исследований, организации конгрессов, выпуска международных изданий и защиты патентов.

Точно так же не существует внешней политики в области культуры без учета экономики культуры и без ее поддержки определенными мерами со стороны предпринимателей. То, что уже казалось трудновыполнимым, когда для ознакомления с той или иной культурой достаточно было изыскать средства для устройства выставок, организации турне оркестров и театральных трупп, содействия работе переводчиков и поощрения настойчивости в сфере экспорта издателей и директоров газет, стало еще более затруднительным ввиду того, что распространение культуры осуществляется целой отраслью промышленности, без которой она не приобрела бы международного звучания — то, что начиналось кинематографом и граммофонными пластинками, выглядит теперь скромно по сравнению с капиталами и материальными средствами, нужными для деятельности мультимедиа. Без мощной промышленности то, что обозначается ныне красочным выражением «продукт культуры», пребывало бы на уровне явления местного значения.

Да и, кстати, не может быть и дипломатии военных союзов без учета боевой техники на вооружении армий и средств для ее производства. Ныне характеристики военного снаряжения так тесно связаны с понятиями стратегии, что необходимость взаимозаменяемости, без которой невозможно взаимодействие армий, порождает потребность в стандартизации боевой техники или по крайней мере в использовании большого числа взаимозаменяемых деталей. Во времена, когда оснащение войск сводилось к ружьям, пушкам и средствам их доставки, могли возникнуть лишь трудности с боеприпасами или запасными частями, которые и тогда уже не так легко устранялись, а в наши дни мало того, что приходится решать сверхсложные задачи материального обеспечения, но еще и необходимо, чтобы передающие системы могли сообщаться между собой, чтобы технические характеристики снаряжения были совместимы и чтобы данные материалов совпадали, без чего невозможно создавать многонациональные комплексы, использующие все свои оперативные возможности. Нет, таким образом, ничего удивительного в том, что во франко-германской стратегичес-

кой схеме 1996 года большое место было отведено стандартизации оружия, начало которой было положено в 1993 году во время встречи на высшем уровне в Бонне учреждением Агентства по руководству выполнением программ разработки военной техники, так называемого Совместного органа сотрудничества в области вооружения (СОСВ)[1]. Решение этих безотлагательных технических задач влечет за собой важные экономические последствия, так как связано с промышленными структурами, служит питательной почвой разработки планов на некоторых рынках. Оно может, наконец, вылиться в дорогостоящую политику военной помощи. Вступление в 1997 году в НАТО новых членов, прежде состоявших в организации Варшавского Договора, то есть находившихся в совершенно другом военном мире, сделало очевидным целый комплекс косвенных последствий, в том числе преимущество в торговле, которое приобретает держава, способная сказать «нет» и обладающая наиболее мощной военной промышленностью, то есть Соединенные Штаты Америки. Но если упомянутые проблемы финансовых ресурсов, материального обеспечения и производства решены, связанные с ними факторы приводят к созданию целой военной культуры, ибо делают возможными обмен военнослужащими, создание объединенных воинских частей, организацию межсоюзнических учений весьма широкого масштаба, принятие одинаковых процедур на уровне командования и проведения операции.

Наконец, в более общем смысле, некоторые страны все чаще прибегают в своей политической дипломатии к экономическим санкциям для достижения неэкономических целей. Никогда еще не пользовались столь охотно этим испытанным оружием с тех пор, как стали реже прибегать к демонстрации военной силы. Не знают себе равных в этом отношении США: между 1993 и 1997 годами они одни приняли более 60 односторонних законодательных актов, направленных против 35 стран (на долю которых приходится 19% мировой торговли), среди которых наиболее известны Куба, Иран и Ливия, по самым разным причинам (терроризм, распространение ядерного оружия, незаконная торговля наркотиками, нарушения прав человека, пренебрежение достоинством женщины, экология, состояние демократии, и т.д.). Эти односторонние санкции дополняются многосторонними, вводимыми ООН (некогда против

[1] В 1996 году в СОСВ вступили Италия и Соединенное Королевство. В том же направлении ведется научно-исследовательская работа в рамках Западноевропейского союза (ЗЕС) на основе Организации вооружения Западного союза (ОВЗС).

Родезии и Южной Африки, в менее отдаленном прошлом против Ирака, и т.д.). Применить их не составляет особого труда, поскольку, благодаря развитию экономических отношений, имеется широкий выбор наказаний (временное прекращение помощи, ограничения на торговлю и капиталовложения, эмбарго, и т.д.), а обходятся санкции недорого, поскольку не наносят ощутимого ущерба экономике стран, прибегших к ним, однако выбор нередко ограничен из-за тесного переплетения экономики и условий контрактов. Вот один из примеров. В 1990 году, через несколько недель после голосования в Совете Безопасности о применении первых санкций против Ирака обнаружилось, что Багдад мог сослаться на юридически правомерные поручительства, гарантирующие выполнение договоров, а посему пришлось спешно включить в регламенты исполнения и соответствующие постановления пункт, запрещающий банкам принимать запросы о поручительстве. Это решение не так просто было принять, как может показаться, ибо оно грозило подорвать доверие к попавшим в трудное положение банкам. Кроме того, односторонние санкции связаны с очень большими неудобствами, оттого что развязывают руки конкурентам из стран, не выполняющих это решение. Чтобы обойти это препятствие, наносившее ущерб прежде всего им, США намеревались подвергнуть санкциям также иностранные компании, которые не подчинились этим постановлениям американской законодательной власти. Это юридически необоснованное намерение взять на себя роль международного законодателя вызвало, естественно, сильное недовольство даже самых близких их союзников.

Таким образом, не все входит в ведение экономики, но и ничто не предпринимается без учета экономических факторов, и в этом суть перемен. Дипломатия не исчерпывается экономической дипломатией, но дипломатия не может более игнорировать экономическую сторону того, чем она занимается.

Мало того, экономика занимает отныне главенствующее положение в области межгосударственной безопасности. Прежде ее залогом служила военная мощь, и обеспечивалась она системами союзнических объединений, уже утратившими отчасти смысл. Использование силы оружия стало сомнительной затеей, коль скоро ядерное оружие создается для того, чтобы им не пользовались, а к обычному оружию прибегают со все большими предосторожностями из опасения возможных потерь. Экономические средства несравненно более гибки. Прежде всего, они служат показателем могущества: при оценке страны объем ВВП заменяет численность дивизий, а рыночная конкуренция, даже между союзниками, в известной мере заме-

нила с точки зрения эффективности гонку оружия. К экономическим рычагам прибегают как к средствам давления, экономические санкции преследуют, как правило, политические цели и используются вместо канонерок. Они служат также предотвращению войн, как то было на начальных этапах создания объединенной Европы, являясь гарантией франко-германского примирения и прекращения крупных континентальных конфликтов, и упрочению шаткого мира. Так, на основании договора, заключенного в 1994 году с Вашингтоном в обмен на замораживание программы ядерного вооружения Северной Кореи было поставлено оборудование для двух ядерных электростанций и оказана экономическая помощь. Мирный процесс на Среднем Востоке сопровождался программой экономической помощи, включающей создание рабочих групп для изучения вопросов первостепенной важности и таких острых вопросов, как запасы воды и проект банка развития с политической подоплекой: объединить бывших врагов в деле восстановления и использования потенциальных возможностей той части мира, где они живут. Несколько ранее с похожими намерениями установить новые связи между бывшими членами СЭВ создавался Европейский Банк реконструкции и развития (ЕБРР). Упрочение положения Камбоджи после Парижской конференции и Боснии после Дайтонских соглашений, политические планы, сочетающиеся с полным набором экономических средств, также свидетельствуют о глубоком взаимном проникновении этих двух сфер. Всякий раз предпринимались мощные согласованные усилия в области двусторонних и многосторонних экономических отношений в подкрепление политических шагов.

Из всего вышесказанного явствует, что сделан еще один шаг вперед. Экономическая дипломатия не подменяет дипломатию политическую, во всяком случае в странах, осуществляющих дипломатию мирового масштаба но, она не просто дополняет ее, а тесно с ней связана. Дипломатии без экономики более не существует.

Универсализация, новые взаимозависимости и новые темы переговоров

Связи новых отношений взаимозависимости непрерывно возникают через границы. Умножение их — одна из характерных черт конца нашего столетия. Главная причина кроется в росте повсюду в мире обмена товарами и услугами, внешних капиталовложений компаний и финансовых потоков несравненно более значительном, чем прирост производства: с

1970 по 1990 год он в 3 раза превосходил его в области обмена и в 5 раз — в области капиталовложений. Результаты, достигнутые за последние тридцать лет в абсолютных цифрах поражают воображение, но в процентах от внутреннего валового продукта они были у великих европейских держав в первые годы нашего столетия на сравнимом уровне[1]. Новизна происходящего в том, что никогда прежде заграничные операции — торговля и капиталовложения — не осуществлялась в столь многих направлениях и из столь многочисленных источников, никогда еще в них не вовлекалось так много стран и никогда еще они так тесно не переплетались с различными стадиями процесса производства. В самом деле, вместо международного разделения труда прежнего времени, где роли четко распределялись между крупными отраслями, появилось множество гораздо более узких специализаций, касающихся в меньшей мере крупных секторов деятельности, нежели отдельных производителей, в меньшей мере готовой продукции, нежели компонентов, что повлекло за собой интернационализацию производства, о которой шла речь выше.

В этих технических усовершенствованиях отразились изменения в иностранных капиталовложениях, выразившиеся не столько в их объеме, сколько в существе. Как и в отношении товарообмена, их относительная значимость была в иные годы примерно такой же, как и теперь, особенно в начале столетия, когда существовала очень большая свобода в заключении самых разных сделок. Чего ранее не наблюдалось, так это преобладания прямых вложений в подконтрольные или партнерские предприятия для создания объединенных комплексов или сетей кооперации. Хорошим примером является тесное переплетение кооперационных связей соперничающих автомобильных компаний (пользующихся одинаковыми двигателями и коробками передач либо совместно выпускающих некоторые марки автомобилей).

Новые связи взаимозависимости расширили точки соприкосновения экономик разных стран и, следовательно, расширили число обращений к дипломатам для их уточнения. К традиционным видам договоров — торговым соглашениям отно-

[1] Согласно Полу Херсту и Грэму Томпсону («Глобализация в действии»), соотношение торговли с ВНП было в 1913 году лучшим, чем в 1973 году во Франции, Германии, Японии, Великобритании и США. Что касается заграничных капиталовложений, они составляли в то время более значительную долю валютных запасов промышленных стран. Между 1905 и 1914 годами они превышали 6% ВНП Великобритании, а между 1965 и 1986 годами составляли лишь около 1%.

сительно пошлин и таможенного режима, соглашениям о защите интересов соотечественников за границей и пограничным конвенциям (тоннель под Ла-Маншем представляет собой пример этих последних) — добавились темы, которые, хотя и существовали прежде, заняли теперь такое место, которое ранее им не отводилось: конвенции об избежании двойного налогообложения и борьбе с уклонением от налогов, договоры о защите капиталовложений для придания им юридической устойчивости, предотвращения дискриминации и обеспечения справедливого обращения с ними в случае возможной национализации[1], договоры о социальной защите, которыми предусматривается распределение расходов на содержание застрахованных лиц, находящихся за границей, наконец, соглашения о совместном пользовании отдельных территорий (так, в 1978 году восемь стран договорились о совместной разработке богатств Амазонии). Перечень включает также всякого рода соглашения об административном сотрудничестве, но этим отнюдь не исчерпывается, ибо административные учреждения, как и предприятия, все чаще имеют дело с иностранными коллегами с целью пополнения информации, для сотрудничества и совместной деятельности.

Новые темы дипломатии в рамках универсализованной экономики

Как и в прежние времена, внимание дипломатов привлекают события, способные повлиять на представляемую ими экономику. В этом отношении ничего не изменилось, исконные заботы все те же: защита экономических интересов своей страны, установление связей с внешним миром, защита предпринимательства, содействие обменам. Однако нельзя не заметить, что уже более невозможно замкнуться, ограничиваясь выполнением традиционных обязанностей, ибо универсализация экономики сделала еще более важным, но и более сложным делом четкое функционирование мирового рынка и способствовала переходу многих вопросов внутригосударственного значения в разряд вопросов важных одновременно и для государства, и для внешнего мира и входящих в ведение дипломатии.

Четкое функционирование мирового рынка вызвало, таким образом, к жизни первый комплекс новых тем экономической

[1] В июне 1996 года насчитывалось 1160 двусторонних соглашений о содействии иностранным капиталовложениям и их защите, причем две трети из них было заключено после 1990 года.

дипломатии. В него входят, естественно, любые переговоры о свободе обмена: последовательные фазы устранения помех свободному обращению товаров, услуг и капиталов, преодоленные за минувшие пятьдесят лет на пути от ОЭСР и ВТО, включая восемь раундов переговоров в рамках ГАТТ, уже упоминались, а посему здесь достаточно подчеркнуть, что многосторонний характер этих переговоров, объем разработанных ими законодательных норм и широта охваченных ими областей представляют новое явление нашего времени. Конечно, переговоры о свободном товарообмене велись и до 1945 года, но лишь в течение коротких отрезков времени, и, хотя пункт о режиме наибольшего благоприятствования открывал возможность распространить условия какого-либо договора на довольно значительное число партнеров, основой переговоров оставалась прежде всего практика двусторонних отношений между небольшим числом стран. С тех пор круг партнеров расширился, организация обменов усовершенствовалась, и на ее счету более, чем когда-либо прежде, надежных достижений. Ныне можно полагать, что контингентирование — не более, чем исключение, обреченное на скорое исчезновение в странах-членах ВТО, во всяком случае, в наиболее развитых, а снижение таможенных пошлин достигнет вскоре своего минимального уровня[1], даже если остается еще внести кое-какие дополнительные изменения, например, «срезать» тарифные пики, то есть чрезмерно высокий уровень пошлин по отдельным товарам, мало влияющий на средний уровень таможенного обложения, однако создающий отдельные, практически непреодолимые барьеры, в особенности, если главная его тяжесть приходится на отдельные виды деятельности, делая труднодоступными некоторые секторы. Кроме того, устранение остатков протекционистских тарифных барьеров происходило и за пределами этих традиционных сфер, поскольку велась борьба с принятыми на таможнях порядками, особенно с правилами таможенной оценки, техника которой такова, что дает возможность скрыть некоторые незаконные приемы: например, завышая цену, указанную в накладных, можно добиться фактического уровня обложения товара, превышающего указанную в таможенном тарифе пошлину, база оценки на основе «американской продажной цены» предназначалась именно для достижения этого результата, поскольку за правило было положено, что таможенная пошлина на некоторые продукты, главным образом химические препара-

[1] В силу заключенных соглашений Уругвайского раунда, средний мировой взвешенный уровень таможенных пошлин стран — членов ВТО должен понизиться с 6,3% до 3,9%.

ты, должна была исчисляться, исходя не из стоимости импортируемого продукта, а из цены сходного продукта, производившегося в США (включая взимавшиеся за него налоги, порой немалые), вследствие чего иностранный поставщик лишался преимуществ в ценовой конкуренции. Со столь же неусыпной бдительностью следят и за другими помехами обменам, такими, как «добровольное ограничение экспорта» и установление минимальных цен.

Но либерализация обменов этим не ограничивается. После того, как были устранены таможенные рогатки — отменено контингентирование, снижены пошлины, стали нейтральными процедуры и порядки, международные дебаты переключались на другие сюжеты, сковывающие международный товарообмен в других сферах — техническим нормам, доступности сферы госзаказов, правилам защиты потребителей здоровья общества и природной среды, и т.д. Таким образом, под флагом борьбы с нетарифными препятствиями принялись убирать все, что могло воспрепятствовать свободе торговли либо дать какой-либо стране одностороннее преимущество, приступив к делу, совершенно не похожему на то, чем занимались прежде. Во-первых, потому что здесь все скрыто более плотной завесой и, соответственно, выявить что-либо было труднее — приходилось докапываться до сути сквозь множество постановлений самого разного толка и происхождения, чрезвычайно многообразных по своей природе, как правило, не имевших прямого отношения к сфере внешних связей и не всегда предполагавших намеренно повлиять на нее. Их выявление и оценка были занятием кропотливым и щекотливым. С другой стороны, их обычность состояла, в том, что на рассмотрение и суд других стран, а также международных организаций выносились вопросы, никогда раньше не выходившие за пределы национальной компетенции, как, например, регламентация госзаказов. Не случайно в официальном языке от оборота «либерализация обмена» перешли к выражению «доступ на рынок». Подобное изменение терминологии красноречиво свидетельствовало о происшедшей перемене: предметом обсуждения перестали быть исключительно таможенные процедуры, осуществляемые, естественно, на границе, при контактах с внешним миром, меры, которые никогда не возбранялось обсуждать с представителями других стран. Ныне перечень тем международных переговоров пополнился целым рядом вопросов, относящихся к политике разрегламентации. Так на стол экономической дипломатии лег первый набор материалов по новым темам. Нет сомнения в том, что за ним последуют все новые и новые — ведь, сознательно или бессознательно, стратегия вытеснения конкурентов бесконечно разнообразит свои приемы.

Обсуждению подверглась также, чего прежде не случалось, либерализация движения капиталов. Правду сказать, она не стала предметом сделок или взаимных уступок при соблюдении всех необходимых формальностей, однако ее условия обсуждались на межгосударственном уровне двояким образом. Сначала в рамках ОЭСР, дабы составить различные кодексы, в рамках которых государства, каждое в меру своих возможностей, совместно определяли задачи. Затем в рамках ЕЭС, рамках более узких, более обязательных, где страны-участницы, сосредоточено работая над созданием единого рынка, разрабатывали юридические нормы, определяли этапы и устанавливали сроки, которые следовало соблюдать при устранении всяческих преград регламентационного или административного свойства на пути свободного обращения капиталов. Подобные программы либерализации движения экономических факторов, товарного обмена и движения капиталов также включены, в разных юридических формах, в программу зон свободной торговли и, таким образом, почти повсеместно выскальзывают из-под власти государств.

Объявить рынок открытым и конкурентным недостаточно, необходимо еще, чтобы была обеспечена эффективная и добровольная конкуренция. Необходимо, таким образом, исключить нарушение правил конкурентной борьбы. Это должно стать заповедью не только для государств, традиционных участников экономической дипломатии, но и для отдельных операторов в виде борьбы с коррупцией и для предпринимателей в виде контроля над монопольным положением.

В сфере конкуренции, извращаемой сознательно или при попустительстве государств, никогда не сбрасывался со счетов, даже если и не получил общепризнанного в мире определения, международный демпинг (зачастую происходящий из-за несовершенного национального законодательства о добросовестном назначении цен). Занимаясь разработкой законодательных норм, участники переговоров в рамках ГАТТ вознамерились восполнить этот пробел. Особенно неожиданным оказалось то обстоятельство, что в число факторов, могущих извратить характер конкуренции и, следовательно, ставших предметом рассмотрения, были включены всякого рода субсидии (за исключением некоторых видов помощи, сочтенных законными, той, например, которая оказывается научным исследованиям или развитию регионов), к которым приравнивалось и привнесение государственных капиталов в национализированные предприятия конкурентного сектора без согласия какого-либо частного

акционера, либо если они предоставлялись на условиях, отличных от рыночных. Действительно, государство отличается от обычных акционеров ввиду значительности средств, которыми оно располагает, потому что оно менее других зависит от жестких требований рынка, но, главное, более других защищено от его санкций. Поэтому государству не страшно банкротство его предприятий. В виде дополнительной меры государственные монополии также находятся под строгим контролем и их государственный статус не ограждает их от опасностей, подстерегающих любую монополию. И здесь отмеченные тенденции смыкаются с тенденциями в области разрегламентации. Государства, лишившиеся в значительной мере свободы действий для проведения в конкурентном секторе политики, реально отличающейся от той, которая приемлема для рынков, лишаются также одного из доводов, дающих законное основание сохранению государственных предприятий. Волей-неволей, они вынуждены постоянно оговаривать условия их деятельности, и вновь эта обязанность возлагается на экономическую дипломатию. В рамках Европейского союза, который в этом вопросе, как и других уже упоминавшихся областях, пошел дальше ГАТТ, ВТО и ОЭСР, начались дискуссии насчет обоснованности рекапитализации государственных предприятий, подвергаются тщательному анализу его финансовое положение и рыночные возможности, иными словами, выданные разрешения начали обставлять условиями, соблюдение которых должно было служить гарантией того, что вливание государственных средств направлено лишь на выправление пошатнувшегося положения предприятия, а не с целью снять с него всякую ответственность, не причинит неоправданного вреда конкурентам и не станет дополнительным источником финансирования экспансии. Наглядным примером такого курса являются условия, поставленные Креди Лионнэ и Эр Франс (продажа активов, сокращение или стабилизация долей рынка, реструктуризация).

Коррупция также представляет собой нечестный прием конкурентной борьбы, поскольку подменяет объективное сравнение предложений благосклонностью, а рынок — каналами влияния, где поставлены препоны, которые можно преодолеть лишь уплатив приватным образом своеобразную дорожную пошлину. Это совершенно путает расчеты выгодности сделки и у поставщика, и у его клиента, и с этой точки зрения международная конвенция о борьбе с коррупцией при совершении международных торговых сделок, принятая ОЭСР в декабре 1997 года, является мерой оздоровления и экономического, и нравственного. При всех своих недостатках она ознаменовала

нововведение в экономической дипломатии, так как ратифицирующие ее государства признают необходимость внесения изменений в национальные уголовные кодексы. Действительно, они должны признать мздоимство при пересечении границы уголовным преступлением и карать его санкциями, сравнимыми с теми, которые применяются против аналогичных неблаговидных поступков в пределах своих национальных границ.

Что касается контроля над установлением монопольного положения, в нем, безусловно, заключалось некое оценочное суждение о состоянии конкуренции на международном рынке. В эпоху универсализации экономики, ни национальный уровень, ни уровень сообщества, уже не достаточны. Ввиду того, что предприниматели поддерживаются, как правило, государствами, откуда ведут свое происхождение, появляется новый повод для беспокойства, а, при случае, и дипломатического демарша. Интернационализация особенно заметна, когда власти страны, в области конкуренции принимаются за операции, производящиеся за ее пределами. В этом отношении весьма поучительна деятельность Комиссии Европейского союза. Она была наделена полномочиями решением стран-членов, то есть актом экономической дипломатии, приведшим в 1990 году к постановлению ЕС, на основании которого в ее ведение оказывается любая группа предприятий, если их совокупный оборот превышает 5 млрд. экю, из коих по меньшей мере 250 млн приходится на долю Европы. Комиссии надлежит принять решение о том, не помешает ли деятельность указанной группы конкурентной борьбе на европейском рынке, вне зависимости от того, является ли эта группа европейской или нет. Причем она наделена юридическими полномочиями для обеспечения выполнения своих решений. Не подчинившаяся им группа может быть подвергнута штрафу до 10% ее оборота, а операции, совершенные ею на территории Евросоюза, могут быть признаны незаконными. Наказание не столь суровое, как запрет, естественно, невозможный, если операция совершается за пределами Евросоюза, но действующее весьма отрезвляюще. Так, она вынудила в свое время две американские группы, Кимберли-Кларк и Скотт Пейпер, слившиеся в одну, чтобы стать крупнейшим в мире производителем бумажных изделий одноразового пользования, продать один из своих заводов в Англии. Она запретила слияние британской компании Лонро и южно-африканской (то есть англо-американской) Дженкор ввиду возможных последствий для рынка платины, что привело к отказу от этого проекта. Точно так же Аэроспасьяль (французская компания) и Алениа (итальянская) были вынуждены отказаться от намерения купить Де Хэвилленд (в свое время

канадский филиал Боинга) из-за отрицательного отношения Комиссии, объясняющегося не промышленными структурами или рынками сбыта авиастроительной промышленности Европы, а положением на мировом рынке турбореактивных двигателей. Она дала разрешение на перекупку Перье (Франция) фирмой Нестле (Швейцария) лишь на условии, что Нестле уступит Вольвик группе Данон.

Рассматривая в 1997 году вопрос о слиянии компаний Боинг и МакДоннел Дуглас, Комиссия Европейского союза пошла еще дальше по пути так сказать «экстерриториальности» при изучении случаев создания монопольного положения, поскольку речь шла о двух американских компаниях и поскольку, несмотря на гигантские размеры новой группировки и ее почти безраздельную власть над рынком самолетов, имеющих более ста посадочных мест, в условиях существующих ныне воздушных флотов, операция не была опротестована, ввиду того, что антитрестовский орган власти США — Федеральная Торговая Комиссия одобрил ее безоговорочно. Помимо прочего, Европейская Комиссия ставила в вину компании Боинг ее новую политику заключение долгосрочных договоров о предоставлении исключительных прав. Хотя до того времени эта политика проводилась лишь в США и в отношении трех американских компаний (Американ Эрлайнз, Дельта и Континентал), Комиссия усмотрела в ней не только средство упрочения уже более, чем монопольного положения нового объединения, но еще и способ блокирования и закрытия доступа на рынок на весьма долгое время (20 лет) и ограничения свободы выбора авиационных компаний. Из опасения, что ее проект будет отвергнут, компании Боинг пришлось, в конечном счете, согласиться на некоторые поправки и, в частности, отказаться от долгосрочных контрактов о предоставлении исключительных прав.

Такой подход присущ не только Европейскому союзу. Федеральная Торговая Комиссия поступает так с предприятиями, находящимися за пределами Соединенных Штатов, но действующими на их рынке: в 1966 году она согласилась со слиянием двух швейцарских групп, Сандоз и Сиба-Гейги, лишь при условии прекращения ими производства гербицидов для кукурузы и некоторых препаратов от паразитов, а в 1997 году, в то самое время, когда Комиссия Европейского союза обсуждала вопрос о слиянии Боинга с МакДоннелл Дуглас, она изучала такой же вопрос относительно слияния Гиннесса и Грэнд Мет-рополитан.

Красноречивее всего свидетельствуют о последствиях универсализации экономики изменения, которые претерпел по необходимости контроль над операциями, грозящими нарушением правил конкуренции. Национальные вопросы переходят в международную сферу, создаются органы власти, наделяемые полномочиями для рассмотрения операций, происходящих вне национальной территории, и их регламентирования, заинтересованные предприятия не могут игнорировать требования, поступающие к ним с другого континента, — все это открывает новое поле деятельности перед экономической дипломатией, которая смотря по обстоятельствам, может выступить с протестом для защиты исконно национальных сфер деятельности или заняться организацией вновь образующихся экономических областей деятельности.

Глобализация: дипломатическая деятельность переключается с внешней на внутреннюю политику

С глобализацией международной экономики, то есть с исчезновением преград между внутренней и внешней экономикой, был преодолен еще один этап. Как мы уже видели, экономическая дипломатия не только дополнила всеми видами экономического обмена торговые отношения, составляющие ее первоначальное поле деятельности, но еще и оказалась перед необходимостью взять на свое попечение многие другие разновидности межгосударственных отношений, а впоследствии озаботиться правильным применением режима свободы и конкуренции, которому подчиняются эти отношения. Теперь ей предстоит перенести свою деятельность на более высокие уровни, перейдя от обмена к факторам, обеспечивающим его сбалансированность, от межгосударственных отношений к факторам, сообщающим им упорядоченность и поступательное развитие, от взаимодействия экономик разных стран к тому, что обеспечивает их совместимость, короче говоря, подняться на уровень макроэкономики, то есть пристально следить за величинами, характеризующими экономический механизм, и за регулированием факторов, от которых зависит бесперебойное его функционирование: потребление, уровень накоплений, капиталовложения, валютная ликвидность, валовой продукт.

Три важных сектора привлекают внимание в этой новой области применения экономической дипломатии: расширение сферы рыночной экономики, обеспечение экономического здоровья партнеров, равновесие мировой экономики.

Сфера рыночной экономики распространяется даже на страны, не знакомые с многопартийной демократией, что способствует исправному функционированию мировой экономики. Нет, разумеется, нужды в том, чтобы все экономические системы были скроены на один лад, но если все они зиждятся на

одном фундаменте, то их отношения складываются с большей легкостью и охватывают более широкие области, подход к оценке рынков становится более единообразным, а линию поведения легче предсказать, проще договориться о критериях прибыльности, и установить партнерские связи. Нетрудно понять, что когда после 1989 года государства, образовавшиеся на месте бывшего СССР, и его бывшие сателлиты сделали выбор в пользу рыночной экономики, международное сообщество изъявило желание помочь им перейти на новые рельсы. Это было нечто большее, чем программа технического сотрудничества ведомств или руководителей экономики, каких насчитывается несчетное множество после так называемых «миссий по повышению производительности труда», организованных в рамках плана Маршалла в 50-х годах. Прежде всего, невероятными трудностями перехода от экономики централизованной и бюрократической к рыночной децентрализованной объяснялась крайне напряженная работа — ведь нужно было обдумать, как перестроить составные части (звенья) коллективного существования, чтобы внести глубокие изменения в жизнь общества с его сложившимся укладом, юридическими и налоговыми институтами и с иной ролью государственной власти. Но главное — и здесь кроется то, чему суждено надолго остаться существенно важным — включение в рыночную экономику, служащую гарантом свободы обмена и обеспечивающую правильный выбор граней стыковки экономических систем и предприятий, наполняет подлинным смыслом программы, разработанные на дву- или многосторонней основе. Среди этих последних выделяется, с одной стороны, создание ЕБРР, имеющего задачей восстановление экономики и, главным образом, развитие частного предпринимательства, а с другой стороны, создание Международным Валютным Фондом в 1993 го-ду «льготных условий системного преобразования» — окошечка кассы, открывшегося на время перехода бывших членов СЭВ, к рыночной экономике, при условии осуществления ими политики валютной стабильности, контроля за уровнем инфляции и отмены торговополитических ограничений.

Внутренняя политика партнеров оказалась в фокусе внимания по двум главным причинам.

Во-первых, осуществляемая ими экономическая политика благоприятствует либо предоставлению большей свободы действий, либо ограничениям, применяемым в отношении других стран, ведущих себя точно так же в сходных обстоятельствах. Провал в 1981 — 1983 годах политики экономического подъема Франции показал, что не только нельзя действовать вопреки внешней конъюнктуре — не однажды в эти годы наблюдался

спад под влиянием отдаленных последствий второго нефтяного шока, но, главным образом, что политика экономического роста может оказаться плодотворной лишь при условии ее согласования в международном масштабе, иначе она будет подорвана политикой ограничений, проводимой другими странами (которая сократит рынки сбыта и ужесточит конкуренцию). В той мере, в какой противоположные экономические курсы вредят друг другу и могут свести на нет усилия и с той, и с другой стороны, ясное понимание намерений других правительств является весьма ценной информацией для властей, перед которыми отчитывается дипломатия. Из нижеследующего будет видно, к чему это ведет.

С другой стороны, экономическое благополучие любой страны реализуется в спросе, адресованном внешним рынкам, что для партнеров равнозначно увеличению экспорта и числа рабочих мест. Таким образом, возникает повод для обмена информацией, высказывания своего мнения и даже пожеланий, возможно требующих срочного удовлетворения. В сущности, такого рода спрос со стороны иностранных государств с давних пор включается в экономические прогнозы любой страны. К тому же, взаимосвязи, установившиеся отныне в мире, привели к тому, что с косвенными последствиями нужно считаться не менее чем с прямыми, ибо поистине болезненны удары, нанесенные оттуда, откуда их не ждут. Так, Франции, естественно, весьма чувствительной к экономической ситуации в Германии, важнейшего своего поставщика и клиента на протяжении долгого времени, приходится вместе с тем внимательно следить за развитием таковой в США, хотя они и не числятся среди ее главных рынков сбыта, поскольку благополучие американской экономики имеет столь важное влияние на многих клиентов Франции и на международную обстановку в целом, что последствия ощущаются и во Франции. Помимо прочего, курс доллара отражается на цене всех импортных товаров, ввозимых за доллары, нефти, например, и на конкурентоспособности всех отраслей промышленности, где цены устанавливаются в долларах, например, самолетостроения.

В более широком смысле, в современной мировой экономике составные элементы так крепко связаны, что происходящее в далекой и отнюдь не являющейся партнером данной страны может стать в ней причиной внезапных потрясений. Так, кризис азиатских валют летом 1997 года отразился на чешской, польской, южно-африканской и бразильской валюте просто потому, что встревоженные вкладчики капиталов были вынуждены пересмотреть все свои вложения в экономику новых или переживающих переходный период стран. В этой

связи исполнительный директор МВФ Мишель Камдесю заметил: «В глобализованном мире можно стать жертвой слабостей соседа (...) Мы живем в мире, где приходится расплачиваться за грехи соседей»[1]. Как видите, ничто из происходящего за нашими границами не может оставлять нас безучастным.

Новизна нынешнего положения заключается в том, что состояние национальной экономики разных стран регулярно включается в повестку дня международных конференций, что по этому поводу государствам не только даются рекомендации, но к ним даже обращаются с настойчивыми просьбами, высказываются упреки тем из них, чья экономика начинает «хромать», а тех, кто не желает играть роль, отведенную им в мировой экономике, убедительно просят занять свое место. Одним из наиболее поучительных примеров является программа согласования политических курсов, начало которой было положено в 1977—1978 годах. Тогда Соединенные Штаты во главе с президентом Джимми Картером широковещательно объявили о программе, получившей впоследствии название «политики локомотива», в соответствии с которой страны с положительным сальдо платежного баланса и низким уровнем инфляции должны были поднять темпы экономического роста, чтобы увлечь за собой других и обеспечить тем самым равновесие в мировом хозяйстве. Они настаивали на том, чтобы Германия и Япония перешли к увеличению бюджетных расходов для поддержания деловой активности в мире. В конце 1977 года Япония приняла меры, направленные к резкому увеличению бюджетных и валютных расходов, а в 1978 году значительно увеличила внешнюю помощь, но Германия, не одобрявшая такого ассиметричного подхода к экономической политике, потребовала, чтобы и другие страны пошли на жертвы. Она стала нажимать на США, добиваясь, чтобы они навели порядок в своей энергетической политике, отказавшись, в частности, от сдерживания цен на нефть и природный газ на внутреннем рынке, подняв их до мирового уровня, что должно было привести к сокращению их нефтяного дефицита и экономии энергии. Затем был сформулирован комплекс взаимных обязательств стран Большой Семерки, о совместном подписании которого сообщалось в коммюнике Боннского совещания в верхах 1978 года[2]. Впоследствии каждая из стран неукоснительно выполняла их. Это убедительно доказывает возможность координации макроэкономической политики. К сожалению, второй нефтяной кризис, разразившийся полгода спустя, помешал осуществлению этих намерений, тем более, что Бундесбанк ввел целый ряд льгот в валютной сфере. Вновь усугубился дефицит торговых балансов, началась новая полоса инфляции, и Германия, также понесшая потери, горько сожалела о том что согласилась участвовать в этом предприятии. Урок не был забыт. В 1985 году из-за совокупного действия роста бюджетных расходов и валютного сдерживания произошло резкое повышение стоимости доллара и опасный рост внутреннего и внешнего дефицита США. Вашингтон потребовал от своих партнеров по Большой Семерке принять меры стимулирования резкого экономического подъема, Германия отказалась наотрез, и все страны в один голос возразили, что Соединенные Штаты должны смягчить свою валютную политику и сократить бюджетный дефицит. Незамедлительно были заключены договоры в Плаза и Лувре.

Тематика происходивших совещаний была в известном смысле однообразна, ибо речь шла об одном и том же: о бдительности перед угрозой инфляции, о свертывании производства, о бюджетном дефиците, разбалансированности внешних расчетов, с той лишь разницей, что, смотря по обстоятельствам, упор делался либо на одном, либо на другом сюжете. Более всего поражает, что буквально в течение нескольких лет стало привычно обсуждать свои внутренние дела с иностранными государствами и давать им советы относительно того, что им следует делать.

При этом никому не приходит в голову, что происходит непозволительное вмешательство во внутренние дела другого государства. В прежнее время такие разговоры были исключены из дипломатического обихода — считалось неприличным заглядывать через забор соседей. Ныне же, явление примечательное, настало время вмешательства в чужие дела, и экономическая дипломатия не осталась в стороне. Она заглядывает в самое сокровенное экономики любой страны, и порою исследует его до мельчайших подробностей. Когда, например, во второй половине 80-х годов США вновь, вслед за Европейским Сообществом, предложили Японии открыть, наконец, свою экономику, они пустили в ход все средства своей дипломатии. Последовала серия американо-японских переговоров, в частности, Инициатива по устранению структурных помех (1989—1990 годов)[1], когда США предложили Японии либерализовать розничную

[1] Le Monde. 1997. Samedi 16 aout.

[2] Этот более сбалансированный по характеру подход получил название «стратегии конвоя» с легкой руки секретариата ОЭСР.

[1] Structural Impediments Initiative (SII).

торговлю (распределение зон)[1], а также и с большей строгостью соблюдать антимонопольное законодательство, а Япония, в свою очередь, призвала США сократить свой бюджетный дефицит и принять меры к привлечению более значительных средств из внутренних источников для финансирования бюджета. Этот этап переговоров примечателен постольку, поскольку была предпринята попытка устранить макроэкономический дисбаланс, возникающий вслед за торговым дисбалансом. Он замечателен тем, что направил международные переговоры к вопросам внутренней экономики, весьма далеким, казалось бы, от международных дел, а порою даже весьма обыденным. В ходе их упоминались, например, цены *щ* земельные участки в районе Большого Токио (непомерно высокие для американских вкладчиков капитала) и использование кредитных карточек в США (увеличивающих склонность к потреблению за счет накопления). В этом отношении упомянутые переговоры сильно отличались от других встреч американцев с японцами, когда главный упор был сделан на стратегию Секторальной внешней торговли, предполагавшую либо обязательства по относительно традиционной либерализации оформления счетов (переговоры конца 80-х годов сначала в области телекоммуникаций, электроники, медицинского оборудования и фармацевтических препаратов, затем — спутников, мощных ЭВМ и изделий деревообрабатывающей промышленности), .гшбо планы японских закупок в США (переговоры о приобретении полупроводников в 1989 году и продукции автомобилестроения в 1992 году). Эти весьма необычные обязательства относительно конечного результата, разумеется, сильно отличаются от глобальной политики, осуществляемой другими странами. Подобная торговля под надзором властей не входит в число методов свободной торговли, ставших общепринятым правилом. Защитные ограждения вокруг японского рынка были сочтены чрезмерно прочными для преодоления традиционными мерами по снятию таможенных заслонов, которые, кстати, сами по себе оказались недостаточно эффективными.

Равновесие мировой экономики стало традиционной темой международной экономической дипломатии, однако в конце нашего столетия оно обрело новый смы^л, ибо впервые в истории это понятие распространилось на всю планету. Немногие государства, не пожелавшие участвовать в системе многостороннего регулирования экономики, оказались в положении изгоев. Россия, являющаяся кандидатом в члены всех многосторонних организаций, была принята в Парижский Клуб в числе стран-кредиторов и уже почти вошла в Большую Семерку[1]. Китай стучится в двери ВТО. После того, как в 1997 году Северная Корея дала, наконец, МВФ разрешение обследовать ее экономическое положение, число несговорчивых стран сократилось до: Сирии, Ирака и Ирана.

В отдельной перспективе в перечень вопросов глобального равновесия входят опорные звенья мировой валютной системы (они упоминались ранее, и их регулирование по мере возникновения кризисов не нуждается здесь в пространных пояснениях) и разрыв в уровнях развития, в центре которого должен был бы находиться Третий мир, но эта проблема уже, в сущности снята с повестки дня. Группа развивающихся стран распалась и в политическом, и в экономическом смысле. Новые индустриальные страны и страны, их догоняющие, вышли из игры, а остальные продолжают двигаться в том же направлении, благодаря международному сотрудничеству, не смыкаясь более под знаменем неприятия механизмов мирового рынка.

В ближайшей перспективе мировое равновесие уже, в сущности, поддерживается регулированием конъюнктуры. Оно устанавливается функционированием хорошо налаженных, но по сути своей новых механизмов, заслуживающих более внимательного рассмотрения. Им отводится место главным образом в периодических исследованиях, проводимых международными организациями — ОЭСР, Европейским союзом, МВФ, Банками и Фондами развития — а при случае в периодических обзорах положения национальной экономики разных стран (упражнение в так называемом «многостороннем контроле») либо после их участия в финансовых операциях.

С самого своего основания ОЭСР, преемница ОЕЭС, наладила отчетность о бюджетной и валютной политике своих членов на основе доклада секретариата, содержащего оценку находящихся под наблюдением экономических курсов с рекомендациями, а также ввела постоянный обмен мнениями между министрами экономики и финансов в рамках Комитета по экономической политике и между их заместителями в постоянных комитетах, важность которых менялась со временем. Трудно судить о действительной пользе высказываемых соображений, обмена замечаниями и рекомендаций, звучащих во время этих заседаний, но они, безусловно, не пропадают даром, с одной

[1] Land zoning.

[1] После Денверского совещания в верхах (1997 год) Россию приняли в неэкономическую часть группы, но есть все основания полагать, что она станет полноправным членом организации, которая станет тогда Большой восьмеркой.

стороны, потому что приобретается привычка советоваться, с другой стороны, потому что качество сделанной работы придает этим документам моральный вес, которым нельзя пренебрегать.

В лоне Европейского союза комитеты по валютным вопросам и европейской политике давно уже занимаются периодическим изучением экономической и валютной политики стран-членов, а совет министров экономики и финансов обсуждает их выводы. Создание Экономического и Валютного союза, положения Маастрихского договора и Пакта стабильности и роста естественно ведут к постоянным обменам: составление программ стабильности для участников зоны евро, программ сближающего развития для тех, кто не присоединился к ней, рекомендации для тех, кто не желает к ней присоединяться. Обмен информацией идет непрерывно, а совещания ведутся в усиленном режиме, но здесь мы касаемся механизмов, свойственных валютному союзу, и несколько отступаем от экономической дипломатии, даже если это касается стран, не входящих в него.

МВФ также является центром коллективного надзора, осуществляемого по трем направлениям.

Во-первых, в соответствии со статьей IV своего устава, Фонд ежегодно изучает положение каждой страны. Делается это негласно, и результаты не публикуются.

Во-вторых, Фонд осуществляет для себя и для нужд Большой семерки многосторонний надзор, введенный в 1982 году на Версальском совещании в верхах и впоследствии усовершенствованный (на совещаниях в верхах в Токио 1986 года и в Венеции в 1987 году, где был разработан целый комплекс критериев).

В-третьих, и прежде всего, под его началом ведется имеющее большое значение международное наблюдение за положением в странах с наиболее уязвимой экономикой, руководствуясь политикой обусловленности содействия, обязательной для всех и лишь в редких случаях допускающей исключения (резервный транш, льготное компенсационное финансирование, распределение дополнительных СПЗ). Смысл такого надзора в том, чтобы помощь Фонда строго отвечала определенному характеру экономической политики. Фонд ведет себя, как всякий заимодавец с той, однако, разницей, что здесь за институтом предоставления ссуд стоят государства и что изучение положения берущего взаймы, оценка его политики и его экономических перспектив делаются от имени международного сообщества. Подобные требования предъявлялись Великобритании в 1967—1969 годах (установление потолка государственных зай-

мов, ограничение банковских кредитов и денежной массы, проблемы, связанные с платежным балансом и бюджетным активом). Франции ссуды были даны в 1958 и 1969 годах на сходных условиях (установление потолка расходования государственных средств и бюджетного дефицита, ограничения кредита, обязательство провести либерализацию внешней торговли). Можно задать вопрос, действительно ли была нужда ставить двум этим странам условия, в которых торжественным слогом излагалась суть политики экономического подъема, которая в любом случае претворялась бы в жизнь.

Иначе, разумеется, обстояло дело с политикой обусловленности помощи по отношению к странам Третьего мира, в частности, во время спасательных операций, к которым пришлось прибегнуть ввиду сверхзадолженности этих стран начиная с 70-х годов, но главным образом в 80-х годах, а позднее из-за переживавшегося ими кризиса роста. Требуя соблюдения некоторых условий в обмен на свою помощь, МВФ неизменно следовал принципам наведения порядка в бюджете, расширения связей с внешним миром, введения обязательных рыночных категорий и внутреннего управления, ныне объединяемых под названием «Вашингтонское соглашение». Эти принципы почти всегда приводили правительства к резкому изменению экономической политики, и эти изменения не были бы, вероятно, совершены именно таким образом, а юридические формы и сроки платежей не соблюдались так строго, если бы они не осуществлялись под нажимом. По правде говоря, предписания Фонда в области экономической политики не всегда воспринимались как проявления бдительности банкира либо как ставшее ныне привычным порождение экономической дипломатии. Порой к ним относились как к проявлениям доктринерской косности, либо к политическому вмешательству. Реакция была подчас весьма бурной и сопровождалась мятежами (в Перу в 1976 году, в Египте в 1981 году, в Марокко, Тунисе и Бразилии в 1987 году, в Замбии в 1986 году). Во многих случаях прения переходили от технической стороны экономики к политике в чистом виде. Фонду пришлось смягчить позицию, сделав менее строгими критерии экономической эффективности, сделать скидку на трудности в сфере предложения, в виде займов на структурную перестройку, введенных в 1986 году, наконец, больше считаться с местными условиями и даже признать (на своей генеральной ассамблее 1997 года в Гонконге), что следует менять условия и сроки открытия рынков капиталов для стран с формирующейся экономикой сообразно устойчивости их финансовых институтов. Как бы то ни было, рекомендации, которые Фонд дает, исходя из сигналов своей сис-

темы тревожного оповещения, не всегда воспринимаются охотно. Так, в 1997 году, во время кризиса, вызванного непомерной задолженностью, дефицитом платежного баланса, завышенным курсом национальной валюты и проблемами, связанными с замедлением экономического роста, Таиланд принял упорно отвергавшийся им в течение целого года план МВФ лишь после начавшегося бегства капиталов, требовавшего безотлагательных мер, бурных прений внутри страны и отставки управляющего центральным банком. Этой программой, принятой в обмен на краткосрочную финансовую помощь в значительных размерах, предусматривались, помимо обычных мер по оздоровлению экономики, меры по структурной реформе с долгосрочными последствиями: закрытие неплатежеспособных финансовых учреждений, свободный приток иностранных капиталов в местные банки (что уже было сделано по рекомендации Фонда в Мексике и Аргентине), приватизация, упорядочение государственных тарифов и т.д. Этот кризис имеет одну весьма интересную региональную особенность, о которой будет сказано более подробно в Главе V. Через несколько месяцев после Таиланда те же факторы привели к тем же результатам сначала в Индонезии, затем в Южной Корее, которым пришлось, под угрозой прекращения им выплат, принять без промедления требование навести порядок в своей экономике и приступить к осуществлению конечно же непопулярных реформ.

Всего за несколько лет экономическая дипломатия переросла коммерческие задачи, стоявшие перед ней в начальную пору ее существования. В 20-е годы ей препоручили экономику, которой она занялась вплотную после 1945 года. Первое время она ограничивалась внешними ее проявлениями, а позднее, сначала в виде исключения, а затем все чаще, стала вторгаться в сферу внутренних дел во имя осуществления своих международных обязательств. Эти новые виды деятельности непрерывно и неуклонно переходили в ее ведение.

Более того изменились не только сами проблемы, но и методы их решения.

Методы тоже новые

С 1945 и примерно до 1960 года преобладали переговоры о мерах в области внешних экономических отношений. Страны договариваются о свободе торговли и движения капиталов, организуют отмену контингентирования, таможенных преград, и административных барьеров в торговле, приходят к согласию относительно целей и этапов, кооперируются с целью финансирования дефицитов платежных балансов или чтобы помочь

преодолеть переходный период. Это эпоха плана Маршалла, ОЕЭС, а также первых лет функционирования МВФ и ГАТТ. Исключая обязательства, взятые на себя в международном плане, государства проводят свою политику на независимой основе. Программы свободной торговли входят составной частью в экономическую деятельность всех стран, но что касается частностей, например, товарных позиций, освобождающихся от ограничений, то они определяются по выбору каждой страны. В сфере регулирования обменных курсов, координация осуществляется плохо, либо ее совсем нет — после девальваций 1949 года не проводилось консультаций, предусмотренных уставом МВФ, так что с дефицитами платежных балансов страны справлялись с помощью двусторонних соглашений (например, американские займы Великобритании и Франции, план Маршалла, а впоследствие военная помощь).

Ближе к 1960 году сотрудничество сменяет переговоры. Каждая страна по-прежнему самостоятельно определяет свою экономическую политику, сообразуясь только со своими интересами, однако сотрудничество, направленное на то, чтобы извлечь как можно больше пользы из взаимодействия национальной экономики вовне с экономикой других стран, и даже устранить неудобства, проистекающие от несходства экономической политики разных стран, совершается со все большей четкостью и согласованностью во времени. Впрочем, это сотрудничество стало необходимостью, ибо постепенное устранение заслонов на границах, свобода действий операторов, а впоследствии появление неконтролируемых рынков, таких, например, как рынок евродолларов, увеличили опасность нарушения равновесия всей системы, средства для регулирования которой сократились: обмен валют производится по фиксированному курсу, и структурные корректировки уровня жизни стали невозможны. Так, корректировки курсов в 1967—1971 годов (девальвация фунта стерлингов в ноябре 1967 года, франка в августе 1969 года, колебания курса марки и ее девальвация в октября того же года, колебания курса доллара в августе 1971 года) были предприняты без консультаций с МВФ (ни с членами ЕЭС, которых это касалось) и без предварительного согласования мер, хотя имелись все основания для проведения мероприятий, касающихся всех этих валют одновременно. При этом центральные банки по-прежнему были готовы сотрудничать по сложившейся традиции.

Итак, в этот период международная экономика сосредоточивает усилия на выправлении нарушенного равновесия, она развивает бурную деятельность не оставляя без внимания ни один из аспектов экономических отношений: подписание в

1961 году Общего Соглашения о займах и образование «Группы десяти» с целью предоставить МВФ дополнительные финансовые средства, создание в том же году золотого пула, подписание соглашения о поддержке («стэнд бай!») МВФ и увеличение квот Фонда, учреждение в 1969 году Специальных прав заимствования (СПЗ), а в сфере торговли — дискуссия в связи с восстановлением контроля во Франции, Великобритании и Канаде с целью ограничения его сроков и масштаба. За десять лет государствам удалось добиться без конфликтов бесперебойного функционирования своих отношений, всего лишь за счет простого согласования действий на валютном рынке и оказания друг другу помощи займами, когда возникали затруднения. Между тем свобода движения капиталов, возрастающая их подвижность требовали чего-то большего, нежели простых корректировок, тем более, что отсутствие координации политики между государствами усиливали опасность появления дисбалансов. Казалось, проблема излишнего напряжения и обретение свободы маневра могла быть решена путем отказа от фиксированных обменных курсов. Первые шаги в этом направлении были сделаны в начале 70-х годов (введение плавающего курса канадского доллара в мае 1970 года, немецкой марки и голландского гульдена в мае 1971 года, отмена конвертируемости американского доллара в золото в августе того же года). Между 1971 и 1973 годом тенденция стала общей и получила свое наиболее полное выражение в 1976 году в виде поправки, внесенной в устав МВФ и дающей право странам-членам выбирать по своему усмотрению систему плавающего или фиксированного курса.

Однако, после десяти лет действия механизма регулирования внутренней экономики с помощью колебаний обменных курсов оказалось, что его возможности не беспредельны. Не удалось обойтись без стабилизирующих вмешательств на валютном рынке, главное, он не обеспечил соотношение валютных паритетов, отражающих состояние экономики разных стран. К тому же несовершенное расположение валют в соответствии с их относительной стоимостью, например, скачки курса доллара вверх и вниз, сильно мешало четкому функционированию мировой экономики. Действительно, упорядочение внутренней экономики через колебания обменных курсов предполагает, что движение финансовых средств влияет прежде всего на обмен товарами и услугами либо на долговременные капиталовложения и что оно служит передаточным механизмом разницы в ценах и относительной конкурентоспособности экономики разных стран. Теперь положение изменилось вследствие возросшего значения краткосрочных капиталов, основанного на чисто финансовых операциях и развитии рынков деривативов (срочные операции, сделки «своп», опционы)[1]. Теперь колебания паритетов зависят прежде всего от ожидания финансовых рынков, от их оценки конъюнктуры, а также от их мнения о правительствах. По крайней мере, ожиданиям и психологической оценке операторов сегодня придается больше значения, чем прежде. Отсюда масштабность к внезапность перепадов, которые могут стать помехой для осуществления внутренней экономической политики, и вызвать необходимость операций (на валютном рынке, на уровне процентных ставок), ограничивающих свободу, уже достигнутую иными способами.

В первой половине 80-х годов завышенный курс доллара относительно паритета покупательной способности привел именно к таким результатам, а от корректирующих операций, предпринимавшихся то здесь, то там (например, Бундесбанком в 1985 году), оказалось так мало толку, что пришлось подписать соглашение в Плаза[2] 1985 года, дополнив его Луврским соглашением 1987 года[3]. Оба соглашения были направлены на стабилизацию доллара (а в то время на снижение его курса) по отношению к валютам европейской системы и к йене, с помощью согласованных действий, причем расходы на их проведение определялись заблаговременно. Таким образом, стадия простого сотрудничества осталась позади, началась стадия согласования, пока еще не вполне завершенного, ибо, хотя договоры были достаточно совершенны, так как основывались на определении конкретных целей (зоны-мишени), они тем не менее не содержали реального механизма взаимной ответственности с целью восстановления нарушенного равновесия. Тем не менее они дали начальный импульс к сотрудничеству, оказавшемуся полезным, поскольку с 1985 по 1992 год было осуществлено 17 согласованных вмешательств. Но валютная буря, разразившаяся в том году в Европе, все изменила.

Координация начинается с 1985 года. Как и прежде, она распространяется и на корректирующую политику (кредиты поддержки и интервенции на рынке), и на макроэкономическую политику, определяющую оба аспекта экономики, внешний и

[1] Менее 5% от 1230 млрд долларов, обмениваемых каждый рабочий день на валютных рынках, являются отражением каких-либо коммерческих операций.

[2] Между странами Большой пятерки (США, Германия, Япония, Великобритания и Франция).

[3] Между странами Большой семерки, то есть Большой пятерки с добавлением Канады и Италии.

внутренний. Таким образом, объектом воздействия становятся как следствия, так и причины.

Сначала о внешнем аспекте. Операции совершаются все более успешно как показал второй мексиканский кризис (декабрь 1994 года). МВФ немедленно вмешался, быстро заручившись поддержкой США. В ход пошли внушительные суммы (50 млрд долларов!), и уроки из этой тревожной ситуации, которая могла бы нарушить мировое равновесие и повлечь за собой возвращение к протекционизму в странах с неустойчивой экономикой, были извлечены на совещании в верхах в Галифаксе в 1995 году: введение правила прозрачности, более широкая информация, необходимая для предсказания кризисов, соответствующее увеличение ресурсов МВФ благодаря новым вливаниям на основе Общего соглашения о займах. На основе этих решений обозначились некоторые успехи в разрешении таиландского кризиса июля—августа 1997 года, достигнутые благодаря спасательным мерам, предпринятым международным сообществом.

В том, что касается внутреннего аспекта, бюджетная, валютная и даже налоговая политика обсуждаются открыто, и стремление к их координации начинает утверждаться. Это очень важное событие, которому можно только радоваться, хотя его результаты пока скромны, ненадежны и могут повернуться вспять. Эта тенденция достигла своей наивысшей точки между 1985 и 1988 годом (соглашения, подписанные в Плаза и Лувре, совещание на высшем уровне в Токио), но переживала и спады, особенно в периоды, когда всеобщее внимание приковали к себе другие темы (задолженность третьего мира, распад СССР около 1990 года), либо когда ослабевал интерес США к этой тематике (до 1985 года, или в годы экономического процветания периода президентства Клинтона).

В долговременном плане наблюдалась тенденция к усилению экономической дипломатии, и все же пристальнее вглядываясь в происходившие год за годом события, начинаешь понимать, насколько хаотичным было это продвижение вперед и насколько хрупким оно остается. Согласование происходило в зависимости от настроения и ориентации разных правительств Соединенных Штатов, которые невзирая на собственные трудности, несмотря на Японию и Германию, преследующие их по пятам в борьбе за первое место в списке мировых держав, остаются единственной страной, от которой почти все зависит на земном шаре, но которая после 1971 года ни разу не пожелала взять на себя ответственность за равновесие мировой валютной системы. Лишь когда, стремясь достигнуть своих национальных целей, они находили международную координацию более

полезной, нежели односторонние действия или двусторонние связи, макроэкономическая дипломатия получила возможность доказать свою полезность. Но и тогда координация оставалась несовершенной в отсутствие подлинного единомыслия при анализе различных ситуаций и прогнозировании предстоящих операций. По правде говоря, она лишь тогда срабатывала, когда эти разные варианты политики приводили к одинаковым результатам. По сути дела, это многообразие подходов пока неизбежно, а может быть, и спасительно. Не исключено, что благодаря ему не совершается грубых ошибок, к которым могла бы привести чрезмерная консолидация. Во всяком случае, достаточно уже политического своеобразия государств, чтобы эти различия сохранились надолго.

Есть основания ожидать, что согласование в мировом масштабе будет утверждаться лишь от случая к случаю. Любопытно заметить, что на европейском уровне, где относительно него существует большая договоренность, оно продвигалось тем же путем, неизменно преодолевая одни и те же этапы за более короткое время при большей последовательности в действиях и достижении совершенно иного уровня координации: от свободы торговли в границах сообщества в направлении свободного движения капиталов, создания детально разработанного валютного механизма, построенного на совместной ответственности партнеров в сочетании с автоматически срабатывающими механизмами помощи вплоть до экономической конвергенции, имея целью введение единой валюты и, следовательно, единой политики в сфере учетных ставок и ликвидности, разработку бюджетной политики, предполагающей одинаковые для всех условия поддержания равновесия и равную для всех свободу маневра. Можно предположить, что путь к еще более совершенной координации лежит через объединение усилий региональных группировок. На этом уровне макроэкономическая координация сопряжена с меньшими трудностями, но на мировом уровне она, вероятно, еще долгое время будет оставаться утопией, несмотря на ее необходимость, которую, в сущности, никто не оспаривает.

Итак, экономическая дипломатия выжила, несмотря на пророчества ее гибели от паралича или от удушения глобализацией. Да, она лишилась некоторых рычагов воздействия, зато обрела новые, с новой тематикой и новыми методами, более оправданными в планетарной экономике, складывающейся не по воле отдельных государств, а вокруг мирового рынка. Ей

предстоит еще доказать, что она способна претворить в жизнь некий политический способ организации экономической дея тельности мира и что она может ставить перед собой задачи помимо направления в нужное русло ежедневно возникающих на рынках событий, и в состоянии подготовить почву для бу дущего.

Глава V

НОВЫЕ ЗАДАЧИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИПЛОМАТИИ

Глобализация есть непреложный факт. Новые технологические связи, обработки информации, транспорта, финансовой инженерии вызвали к жизни мощные взаимодействия, которые уничтожили границы, преграды, регламентации и барьеры, с неодолимой силой увлекли все страны на путь отмены ограничений и дерегулирования. Все испытывают на себе их последствия, и условия экономической жизни полностью изменились. Рынок утверждается все более, и он теперь больше полезен, чем государственные структуры. Ни стратегия предпринимательства, ни экономическая дипломатия немыслимы более вне рынка. Это могло бы породить чувство бессилия и внушить пессимистические мысли о том, что великие политические замыслы должны отныне быть забыты, но, если взглянуть с другой стороны, в рынке таятся столь огромные возможности, он открывает безбрежные просторы, обогащает арсенал действий предпринимателей и обеспечивает экономической дипломатии новые направления деятельности, будь то создание новых рыночных структур, налаживание его функционирования для общей пользы или умение извлекать из него выгоду.

При анализе тем экономической дипломатии, становится ясно, что она обратилась к новым задачам. Среди прочих, ставших насущными забот, видное место занимает международный экономический порядок. С тех пор, как экономическая жизнь вышла за пределы государств и совершается в международном масштабе, все, что связано с регламентацией, юрисдикцией, административным управлением, побуждением к усилению активности или контролем и сложилось в границах отдельного государства, утрачивает свою эффективность, поэтому его необходимо перенести на соответствующий уровень, то есть на мировой. Работа в этом направлении уже началась, но многое еще предстоит обсудить, чтобы довести дело до конца, именно этим предстоит заняться экономической дипломатии. Кстати, мировой уровень может оказаться не вполне подходящим, при этом региональные объединения нередко обладают известными преимуществами, и это второе направление, над которым

должна потрудиться экономическая дипломатия. А коль скоро возникает вопрос не приготовляется ли таким образом постепенное исчезновение государства, утрачивающего одно за другим свои полномочия, остается лишь предполагать, во что оно переродится, когда завершится этот процесс, и какое место останется в этом процессе для экономической дипломатии, что может оказаться третьей, стоящей перед ней задачей.

Необходимо углубить содержание понятия «международный экономический порядок»

В этом направлении, как о том говорилось выше, многое уже сделано, в четырех наиболее важных областях: свобода товарообмена и движения капиталов, устранение нетарифных барьеров, пресечение нарушения правил конкуренции, но ничто из начатого не завершено и, вероятно, никогда не завершится.

Свобода торговли не подвергается сомнению и многое уже достигнуто в части отмены таможенных препятствий и регламентации, но есть три направления, по которым необходимо продвинуться дальше. Устранение таможенных и регламента - ционных препон пока лишь частично распространено на услуги, а порядок провоза через границу сельскохозяйственной продукции не отрегулирован ввиду того, что Уругвайский раунд переговоров завершился лишь временным перемирием по этому вопросу. Нетарифные препятствия будут, безусловно, множиться, поскольку каждый день появляются веские причины вводить ограничения, связанные с тем, что сильно беспокоит разные секторы общественного мнения: здравоохранение, защита природной среды, предосторожности, связанные с использованием опасных веществ, борьба с фальсификацией продуктов, защита потребителей, и т.д. Многие из этих требований представляются весьма спорными, либо потому, что опасность, от которой эти предосторожности должны оградить потребителей не имеют бесспорного научного обоснования и можно полагать, что она связана с весьма субъективной оценкой — это относится к говядине, выращенной с применением гормонов и вызвавшей ожесточенные споры между Европой и Америкой[1] — либо потому, что дискуссии ведутся теми, кто полагает, что необходимо как можно надежнее оградить потребителя от последствий его невнимательности, беспечности, доверчивости или неосведомленности, и теми, кто, напротив того, полагает, что потребитель достаточно опытен, чтобы отличить хорошее от плохого, и что, соответственно, надо позаботиться прежде всего о гласности и информированности. Так, ожесточенные прения в ЕЭС вызвало право Германии на название марки пива (можно ли найти вне Германии воду нужного качества?) или рецепт шоколада (действительно ли его необходимо изготовлять из какао?). А поскольку каждый день приносит очередную порцию новшеств и новых опасений, поводов для обсуждения хватит надолго.

Это займет тем больше времени, что изрядное число регламентации глубоко укрепилось во внутренних структурах каждой страны либо потому, что правительствам присуще развитое чувство ответственности, что сказалось, в частности, при установлении соответствия между иностранными и отечественными фармацевтическими препаратами, либо по причине технических схем, связанных с многочисленными нормативами, например, относящимися к электрическим розеткам, ставящим под вопрос всю систему электрических устройств и их защиты. Поскольку важные промышленные интересы могут зависеть от существующих норм, а нормы устанавливают специалисты, легко понять, насколько труднопреодолимы национальные особенности. То обстоятельство, что в Европейском союзе принятие единого стандарта для электрических штепселей или утверждение общего порядка регистрации фармацевтических препаратов представляются связанными с большими трудностями, чем создание общей денежной единицы, дает представление о том, какое сопротивление существует и еще будет возникать по мере отмены старых нормативов.

Наконец, борьба с нарушениями правил конкуренции, чтобы получить то, что англосаксы называют «выравниванием игровой площадки» (a level playing field) с тем, чтобы обеспечить добросовестную конкуренцию, едва началась. Все согласны с принципом отмены положений, дающих возможность подтасовок конкуренции, даже если она сопряжена с опасными вторжениями во внутренние дела иностранных государств и на стадии применения подобных мер не особенно заметно искреннего желания. Достигнута также договоренность о запрете на изделия, созданные с применением детского труда либо труда лиц, находящихся в заключении. Иначе обстоит дело с товарами, чрезмерная дешевизна которых объясняется явно недостаточной социальной защитой, либо нормами трудового законодательства и свободой профсоюзов, находящимися ниже уровня считающегося во всем мире минимально допустимым. Дискуссии в ВТО о «социальном аспекте» красноречиво свидетельствуют о

[1] В августе 1997 года участники одного из заседаний ВТО осудили Европейское сообщество за то, что оно запретило ввоз мяса скота, выращенного с применением гормональных препаратов.

глянца на условия конкуренции. С одной стороны, выражается убеждение в том, что при несоблюдении этих минимальных нормативов конкуренция была бы нечестной, а с другой, подчеркивается, что необдуманное запрещение «социального демпинга» грозит лишить страны с низкой заработной платой их преимуществ в конкуренции, и что уровень социальной защиты зависит от культурного уровня общества, который нельзя привести к общему знаменателю.

В любом случае предстоит еще много работы. Даже если, став на оптимистическую точку зрения, можно выразить надежду, что наступит день, когда усилия, направленные на устранение препятствий и создание условий честной и здоровой конкуренции, увенчаются успехом, нет сомнений в том, что для этого предварительно потребуются долгие переговоры. Есть основания полагать, что после преодоления первого этапа устранения тарифных барьеров эпоха одностороннего снятия преград завершена. Для этого есть два аргумента. С одной стороны потому, что приведение к единому уровню норм и регламентации на товары требует от каждой страны положительных усилий по изменению принятых в этой стране законов. Даже если будет сделана попытка обойти эту трудность, одобрив принцип взаимного признания в том виде, в каком он был введен в Европейском союзе постановлением о Кассис де Дижон, надо еще добиться принятия норм и контроля других стран. Вот почему, с другой стороны, придется еще вести переговоры. Более того, без них не обойтись, ведь нужно побудить упрямцев пойти со своей стороны на уступки. Именно так ведут себя США — да, свобода торговли, но на основе переговоров. Их отношения с Китаем в 90-х годах изобилуют примерами переговоров с позиции силы (например, в 1995 году по поводу прав на промышленную собственность и в 1996 году, когда США потребовали прекратить подделку американских товаров), сопровождавшихся угрозами повысить таможенные пошлины до 100% или отказаться от продления действия режима наибольшего благоприятствования.

Работа в области торговли довольно хорошо налажена и следует по точно намеченной программе, но с прямыми капиталовложениями предприятий положение гораздо хуже, и представляется весьма полезным расширить повестку дня многосторонних переговоров в этом направлении. К настоящему времени принцип свободы такого рода вложений утвердился в мировой практике, однако условия его применения определялись лишь от случая к случаю, в форме гарантий от политического риска либо в налоговом аспекте с помощью двусторонних соглашений о защите

ного налогообложения. Они были предметом дополнительных договоренностей о заключении торговых сделок во время переговоров ТРИМЗ[1] и ТРИПС[2] Уругвайского раунда, в договоренностях о госзакупках, в договорах о субсидиях и о компенсационных мерах. С мая 1995 года в ОЭСР готовится проект важного соглашения — Многостороннего договора о капиталовложениях (МДК). Действительно, все болезненнее ощущается отсутствие международного документа относительно капиталовложений, как таковых. Как мы видели, слом перегородок между экономиками разных стран в их современном виде открыл новые возможности для развития капиталовложений и кооперирования, а именно на них приходится все более значительная доля внешнеэкономической экспансии, но их сковывают еще сохраняющиеся препятствия развитию международных связей либо непосредственно путем использования права на открытие собственного дела или свободы капиталовложений, либо косвенно через регламентацию некоторых видов деятельности.

Упоминавшиеся выше проблемы, связанные с валютными паритетами, столь трудно решаемы, что, наверное, долго еще будут лежать под сукном, во всяком случае, до тех пор, пока современная практика управления международными финансами, которая более или менее устраивает всех и, кстати, действует исправно, не будет уничтожена в результате какого-либо жестокого кризиса, но пока занимает свое заслуженное место в перечне проблем, ожидающих решения.

Таким образом, экономической дипломатии предстоит немало потрудиться. Конечно, многое будет сделано специалистами и экспертами, многочисленными профессионалами-знатоками внутренних регламентации, а также другими лицами, не являющимися ни дипломатами, ни чиновниками, подобно членам комитетов по разработке норм или профессиональных объединений, которым поручена разработка кодексов их деятельности. Разумеется, в этой работе придется вникать в подробности, с которыми не привыкла иметь дело дипломатия, хотя бы и экономическая. Невольно возникает вопрос, не придется ли ей заниматься чем-то вроде обычной административной работы. Как бы то ни было, постановка задачи является важным

[1] Меры по капиталовложениям, связанным с торговлей.

делом внешнеэкономической политики и, следовательно, ее дипломатии. Методы

также участвующий в их деятельности персонал заслуживают не меньшего внимания и будут рассмотрены ниже.

Достижения подлинной свободы экономического обмена и движения капиталов, обеспечения равных условий конкуренции, осуществления лучшей координации в макроэкономической политике будет недостаточно, чтобы справиться с последствиями экономической глобализации, если правила функционирования рынков, бывших до сих пор целиком национальными, не будут дополнены положениями, имеющими международное звучание. Условия конкуренции и контроль за недопущением монопольного положения представляют собой в этой связи обширную область, где непочатый край работы. Дело не в том, что порядки, заведенные на рынках Европы и Соединенных Штатов не производят желаемого действия, однако хотелось бы избежать опасности принятия противоречивых решений и непомерно сложных процедур, не забывая при этом и о постоянной угрозе трансатлантических торговых трений.

Есть еще одна область, о которой почти ничего не говорится: передвижение людей. Лишь Европейский союз ввел свободное передвижение граждан и наемных рабочих между странами-членами, свободное оказание услуг лицами либеральных профессий и свободный доступ к осуществлению профессиональной деятельности. Разумеется, когда требуется соблюдение определенных условий в отношении дипломов или профессиональной квалификации, хотя не все они были сразу же осуществлены, но принцип одобрен и достаточно широко применяется. Учитывая проблемы, которые он может породить в сфере занятости или социального обеспечения, сомнительно чтобы оказалось возможно применять его вне единообразно организованных зон объединяющих страны с экономической политикой, соответствующей сходным критериям. Словом, с этим придется подождать.

Использовать возможности регионов

Универсализация международной экономики сблизила народы и умножила связи между ними. Таким образом нет ничего удивительного в том, что появилось региональное самосознание и что, скорее всего под влиянием Европы, появились региональные образования, подобные НАФТА (Ассоциация свободной торговли Северной Америки, включая США, Мексику и Канаду)[1], МЕРКОСУР (общий рынок южно-американ-

[1] Ассоциация свободной торговли Северной Америки (НАФТА — сокращение по первым буквам английского названия).

ского конуса: Аргентина, Бразилия, Уругвай и Парагвай), АФТА (Зона Свободной Торговли стран АСЕАН, объединяющая 10 стран от Бирмы до Индонезии)[1], АТЭС (Азиатско-Тихоокеанский Экономический Форум, объединяющий 18 стран с обеих сторон Тихого океана) или, наконец, амбициозный проект Зоны свободной торговли Америк (ЗСТА), призванный объединить 34 страны континента.

Это стихийное, несколько хаотичное возникновение самых разных замыслов, организаций, настойчивых усилий и успехов, вероятно укажет путь к верному способу преодолеть национальный уровень, коль скоро он признан непригодным в настоящих условиях. При этом, однако, нет нужды, да к этому и не стремятся, целиком и полностью преобразовать это общее стремление в новый мировой порядок с его механизмами, грозящими неведомыми опасностями и отчуждением. Накопленный опыт свидетельствует, по всей видимости, о том, что в группе близлежащих и немногочисленных стран, на которые нередко приходится изрядная доля их внешнего товарооборота, имеющих сходные механизмы ценообразования, давно знающих друг друга и цену себе и соседям, а порой и родственных по культурному наследию, успехи во всех трех направлениях — открытии рынков, институтов их организации и координации макроэкономической политики — достигаются легче, чем на мировом уровне, на первых порах, по крайней мере.

В том, что касается открытости рынков, включая движение капиталов и режим прямых иностранных капиталовложений, мы имеем дело с особенностью, присущей всем этим объединениям, поскольку их основная цель заключается как минимум в том, чтобы добиться роста экономического обмена между странами-членами, а поэтому все они устанавливают между собой более благоприятный режим экономических обменов, чем тот, который предоставляется третьим странам. Не все, однако, считают такого рода прогресс в открытии рынков положительным достижением, ибо приверженцы свободной торговли ортодоксального толка усматривают в нем нарушение принципа недискриминации и распространения на все страны преимуществ, предоставленных одному из них. Разгорелся ожесточенный спор об опасностях фрагментации мировой экономики, которую может таить в себе создание подобных объединений с последующей потерей части эффективности, достигнутой за счет внешней сферы. С точки зрения юридической, выска-

[1] Страны-основатели: Сингапур, Малайзия, Таиланд, Индонезия, Филиппины и Бруней. Вьетнам присоединился в 1995 году, Бирма, Лаос и Камбоджа в 1997 году.

зываются сомнения в совместимости распространения регионализма, с уставом ВТО, и принципами, унаследованными ей от ГАТТ, хотя создание зон свободной торговли и таможенных союзов прямо предусмотрено в учредительных актах обеих организаций.

Но, откровенно говоря, опасность не кажется такой уж большой. С одной стороны, потому что ни одно из подобных объединений не рассматривает себя как некую замкнутую зону, ибо все они придерживаются принципа «открытого регионализма». С другой стороны, потому что лишь МЕРКОСУР построен по образцу таможенного союза с единым внешним тарифом, все же прочие группировки ставят перед собой цель создать зоны свободной торговли, то есть зоны, открытые на тех же, что и прежде условиях для третьих стран, которые лишь в одном отношении поставлены в менее выгодное положение, а именно в том, что они не пользуются преференциями, предоставляемыми странам, входящим в зону (но и от них никто не просил преференций). Кроме того, НАФТА лишь начинает обретать черты реальности, свободная торговля в рамках **НАФТА** намечена лишь на 2003 год, АТЭС пока представляет собой не более, чем довольно рыхлый союз партнеров, в котором свобода торговли и капиталовложений запланирована лишь между 2010 и 2020 годами. Что же до ЗСТА, она все еще пребывает на стадии теоретической разработки.

Наконец, пример Европейского союза показывает, что таможенный союз может оказаться весьма восприимчив к тенденциям мировой торговли. Отнюдь не замыкаясь в себе, сообщество предвосхитило все механизмы либерализации, определив для экономики стран-членов цели и сроки, опередившие те, которые были условлены для мировой экономики в целом и соблюдались лучше, потому что были облечены в форму обязательных условий и дополнялись юридическим контролем, при этом неизменно руководствуясь принципом открытости рынков, возведенным после заключения Римского договора на уровень основополагающего. Оно сыграло также и роль воспитательную, расшатывая протекционистское ограждение национальных рынков и понемногу заставляя слишком робких предпринимателей привыкать к иностранной конкуренции. Не будь ЕЭС, кое-кто из его членов, вероятно, не отважился бы перейти к свободному экономическому обмену. В 1958 году Национальный Комитет французских предпринимателей предрекал уничтожение французской промышленности немецкими конкурентами, однако она не только устояла, но и нашла по ту сторону Рейна новые рынки сбыта. В 1986 году сельскохозяйственные производители громко выражали опасение, что Испа-

ния завалит страну своей продукцией, когда вступит в Сообщество, но произошло обратное вследствие роста производительности, качества и продаваемости, чему они научились за восемнадцать лет конкурентной борьбы в Общем рынке. Если принцип предпочтения в отношении продукции стран Сообщества был изначально заложен в едином внешнем тарифе и в механизме ценообразования для сельскохозяйственной продукции, теперь он еще ярче отразился в общем политическом курсе. Общий внешний тариф находится на очень низком уровне, среди стран-членов и в Комиссии преобладает тенденция неодобрительного отношения ко всему, что хотя бы отдаленно напоминает протекционизм, цены на сельскохозяйственную продукцию неуклонно приближаются к мировым, а система сборов и компенсаций, отгораживавшая их от мирового рынка, была переведена в эквивалентные таможенные пошлины. Мало того, вместо предпочтения в отношении членов Сообщества стали говорить об экономическом сближении членов Сообщества, движущими силами которого являются устранение внутренних преград товарообмену, достигнутое благодаря Единому Европейскому акту, создание единого валютного механизма и увенчавшего его общая валюта, наконец, многочисленные совещания, обсуждения, обмен мнениями и связанные с ними переговоры на всех уровнях правительств, администраций, профессиональных союзов и любых других участников.

Следует признать, что все-таки существует еще одна категория преференций, на нескольких уровнях объединяющих Европейский союз с ассоциированными членами, во-первых, странами Азии, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ), во-вторых, со средиземноморскими странами и, в-третьих, с центрально- и восточно-европейскими странами. Сюда же следует отнести страны, пользующиеся Общей системой преференций (ОСП). Таким образом, Европа является стержнем системы разбитых на разряды преференций, чаще всего предоставляемых на односторонней основе, что фактически приводит к тому, что значительная доля импорта ввозится по нулевому тарифу. Возникает вопрос, права ли Европа, предоставляя этим странам тарифные уступки. Казалось бы, она имеет в их лице хороших клиентов и хороших поставщиков, учитывает особое положение их неразвитой либо переживающей переходный период экономики, равно как и сообразуется с общим стремлением к экономическому сближению, но, с другой стороны, не причиняют ли им эти договоры вреда, отвращая их от других внешних партнеров, не ущемляют ли они интересы этих последних и не лишают ли отчасти международную торговлю ее благотворного воздействия?

Каков бы ни был ответ аналитиков и теоретиков экономического обмена факты свидетельствуют о том, что невозможно помешать ищущим более тесных связей с соседними странами в стремлении добиться этих связей соглашениями о тарифных послаблениях. Число региональных соглашений служит тому доказательством, даже если многие из них далее общих деклараций не идут. При всей своей неприязни к дискриминационным договорам (а любое торговое соглашение является таковым по природе своей), США сами заключали их. Они прибегали к ОСП, разработали систему избирательно предоставляемых преференций в рамках «Инициативы Карибского Бассейна» и соглашения о свободной торговле с Израилем, а в завершение подписали региональный договор, охватывающий север Америки: в 1988 году с Канадой, в 1992 году с присоединением Мексики и ставший в итоге НАФТА.

Вопрос, таким образом, заключается не столько в том, чтобы определить, имеет ли такая политика право на существование — она уже существует — сколько в том, чтобы понять, к чему она ведет экономическую дипломатию. Можно, действительно, усомниться в жизнеспособности некоторых союзов такого рода, ввиду разнокалиберности входящих в них стран, и в реальном соответствии целям, которые они ставят перед собой.

Многие из этих объединений внушают сомнение отсутствием логически продуманной географической основы. НАФТА располагает такой основой, однако, нет уверенности в том, что подключение к ней Чили и других стран Латинской Америки с развивающейся экономикой действительно произойдет. Разработанный в 1990 году по инициативе Джорджа Буша проект под названием «Инициатива Америк», которым предусматривалось осуществление обширной программы либерализации торговли, сокращения долгов и финансовой помощи не получил конкретного завершения. Азиатские проекты страдают отсутствием лидера, поскольку Япония не в том положении, чтобы организовать вокруг себя обширное экономическое пространство (несмотря на значительный объем своих заграничных капиталовложений и развитость торговых связей с другими странами зоны), а Китай пока еще не в состоянии сделать этого. К тому же, оба эти государства столкнулись с проблемой слишком большого отрыва от других стран этой части мира. Кроме того, ни одно из этих великих государств не входит в единственную региональную экономическую организацию Азии, какой является АФТА (вместе с США они состоят членами АТЭС, однако есть основания сомневаться в том, что этот гигантский форум, объединяющий прибрежные страны Тихого океана сможет добиться ощутимых результатов).

При рассмотрении других программ, пока еще ограниченных, могут возникнуть новые вопросы. **НАФТА,** построенная прочнее других объединений, намеревается лишь отменить, самое большее за пятнадцать лет, таможенные пошлины и контингентирование товаров, но программа включает также услуги и гарантию прав интеллектуальной собственности. Она ставит перед собой задачу увеличить естественную взаимодополняемость между дешевизной мексиканских товаров, технической мощью и финансовыми возможностями США и интенсивностью коммерческого обмена, уже ставшего важным конкурентным преимуществом района Великих Озер. Но НАФТА не предусматривает ни общей торговой политики, ни единого внешнего тарифа. Это — просто зона свободной торговли. Единственной целью АСЕАН является создание зоны свободной торговли к 2003 году[1]. Неизвестно, что ждет эти объединения: будут ли они фасадом, скрывающим гегемонистские замыслы, подобно СЭВ, некоей альтернативой мирового многостороннего экономического порядка, или, напротив, трамплином для преодоления новых этапов на пути к такому мировому порядку?

Опасностью сооружения одномерных зыбких фасадов, готовых рухнуть от угрозы гегемонии, нельзя пренебрегать ни в Америках, ни в Азии. Надежда Европы на успех заключается в том, что ей удалось соединить несколько великих держав, служащих противовесом друг другу.

О развитии региональных объединений вместо широкомасштабной многосторонней организации впервые упомянули США в 1992 году, когда было еще неизвестно, чем закончится Уругвайский раунд. Вашингтон объявил тогда о своем намерении обратиться, если потерпят неудачу, переговоры в ГАТТ, к региональным союзам дабы обрести там иной способ расширения своих рынков сбыта. В итоге Уругвайский раунд переговоров благополучно завершился, но и от НАФТА не отвернулись, что, очевидно, доказывает, что оба эти подхода не столько исключают, сколько дополняют друг друга.

К чему ведет такая взаимодополняемость? Конечно же, к сокращению контингентирования и снижению таможенных пошлин, устранению перегородок, разделяющих финансовые рынки и экономику разных стран, и, как, мы видели, ЕЭС превосходно справилась с этой ролью, но что дальше? Вероятно, устранить нетарифные препятствия будет легче странам, уже пытавшимся сблизиться, чем в более обезличенной обета-

[1] Дополнительные сроки предусмотрены для Вьетнама, Камбоджи, Лаоса и Бирмы, позднее получивших членство.

новке, и это предположение, видимо, более справедливо применительно к разрегламентированию и устранению разграничительных перегородок, чем к введению общих норм, и есть опасения, что напряженная работа, необходимая для такой настройки в едином ключе, не отобьет желания заниматься тем же на более высоком уровне. В существующих договорах ничего не предусмотрено ни в отношении выработки общей политики, ни в части согласования макроэкономической политики, да и ничего нельзя добиться без сильной политической воли, которой до сих пор пока не отмечалось.

В отсутствие смелого, воодушевляющего замысла, видимо, ни в одном другом регионе мира не возникнет в обозримом будущем объединения, созданного по образцу Европейского союза, стремящегося слить воедино макроэкономическую политику его членов, а между тем построенный таким образом союз располагает максимумом возможностей, сообразованных с новым курсом международной экономики. Он обладает эффектом крупномасштабности, рождающим возможность с выгодой использовать новые возможности мировых рынков, создает достаточно конкурентную среду, чтобы ее заметили и потребители и предприниматели, он внушает такую уверенность на переговорах, что появляется возможность спорить с великими державами, создает среду, благоприятствующую преодолению неожиданных или вредных последствий глобализации, ибо, как правило, проще договориться с соседями, чем со всем миром для согласования рыночных мер, короче говоря, благодаря разнообразному характеру своих полномочий он может создать зону стабильности в неспокойном мире, оставаясь в то же время основой обновленной многосторонности. Если при выборе решения не метить столь высоко, ни одно из них не имеет преимуществ перед другими — годится любое, в том числе множество различных организаций самого разного назначения даже в пределах одного региона. Регион может оказаться удобным для объединений, обслуживающих такие сферы деятельности, как создание транспортной сети, оборот грузовых и пассажирских потоков, устранение нетарифных барьеров, совместное осуществление программ научных исследований или проектов промышленного строительства, интересующих несколько стран. Но для других форм кооперации регион может оказаться непригодным, и тогда они будут осуществляться на национальном уровне, либо найдут свое воплощение в других, более подходящих рамках.

Вполне возможно, что формируются пути финансовой и даже валютной кооперации. Первым примером такой тенденции являются региональные банки развития постольку, поскольку как по составу капитала, так и по составу руководящих органов они ориентированы на обслуживание самими его членами интересов определенного региона и на стремлении как можно более полно учесть особенности его развития, которые неизбежно в какой-то мере были бы размыты при обсуждении их в таком универсальном форуме, каким является Всемирный Банк.

В валютной сфере региональное сотрудничество зародилось недавно. Конечно, нельзя оспаривать более раннего образования валютных зон при изыскании формы организации на субмировом уровне; но все эти модели оказались несовершенными как с точки зрения организации, так и в отношении кооперации. Зона доллара не опирается на какую-либо структуру, или на какие бы то ни было взаимные обязательства и существует лишь в силу решения некоторых стран установить твердые и институциональные соотношения между своей валютой и валютой США. Стерлинговая зона содержала зачатки некоей неформальной организации в эмпирическом британском духе, но не имела никакой региональной опоры и не пережила ни обретения колониями независимости, ни утраты фунтом стерлингов статуса резервной валюты. Что касается зоны франка, то она прекрасно организована. Положительные результаты ее функционирования обеспечивают ее устойчивость и, таким образом, она обладает всеми наиболее существенными показателями валютной зоны (фиксированные паритеты, свободный перелив капиталов, образование общих резервов, единообразная регламентация валютного обмена). Она располагает региональными точками опоры благодаря эмиссионному механизму и центральным банкам, но не является организацией по установлению паритетов, ибо создавалась благодаря операционным счетам центральных банков, открытых в бухгалтерских книгах французского казначейства, и пользуется неограниченной гарантией, предоставленной Францией валютам стран зоны и, в конечном счете, существует лишь благодаря различным видам помощи, оказываемой бывшей метрополией.

Лишь после кризиса мексиканского песо в декабре 1994 года появились первые признаки осознания необходимости региональной валютной солидарности центральными банками, но по-настоящему она пришла в действие при разработке плана спасения таиландской экономики в августе 1997 года. На него было собрано в общей сложности 17,7 млрд долларов, из них 3,9 млрд внес руководивший его выполнением МВФ, 4 млрд действовавший в паре с ним японский Эксимбанк, а остальная половина средств поступила из Австралии, Гонконга, Китая, Малайзии и Сингапура (по 1 млрд каждый), Индонезии и

Южной Кореи (по 500 млн каждая) и, наконец, от Всемирного Банка и от Азиатского Банка развития. Этот всплеск региональной активности был определенно вызван лучшим осознанием общности интересов близрасположенных и сходных стран, которому дало мощный толчок начавшееся распространение кризиса таиландского бата на валюту соседних стран. Знаменательно, что, хотя бат и многие другие валюты региона были привязаны к доллару, США не участвовали в операции спасения, как и другие великие неазиатские державы, входящие в Большую семерку (Германия, Франция, Великобритания, Италия и Канада). А между тем возможности регионального сотрудничества скоро исчерпались, их уже оказывалось недостаточно, когда нужда в них резко возросла. Меры по спасению экономики Индонезии (40 млрд долларов), затем Южной Кореи (55 млрд долларов), ставшие необходимыми вскоре после выполнения программы помощи Таиланду, потребовали общих усилий, включая Америку, Европу и Австралию.

Можно, таким образом, утверждать заранее, что, за исключением Европейского союза и возможных его соперников, регионализм будет осуществляться эмпирически и что многообразие выбранных решений будет соответствовать многообразию практических задач. Следовательно, региональные организации становятся очагами наиболее оживленной и разнообразной деятельности экономической дипломатии.

Заставить работать власть на любом уровне ответственности

Ранее рассказывалось о том, как действует экономическая дипломатия, получив новые задачи и новые темы, но в своем традиционном качестве — переговоры с другими государствами по поводу использования суверенных прав: права, определять степень открытости границ, права чеканить свою монету, права определять юридические условия деятельности своих соотечественников. Хотя экономическая дипломатия государств и отправляет свои исконные обязанности, она не без труда приспосабливается к новым темам, которыми ей приходится заниматься, хотя бы потому, что основание всемирных либо региональных организаций и возложенные на них обязанности вызывают к жизни новые органы власти, создают новые полномочия для ведения переговоров с государствами и, следовательно, новую дипломатию, порою с более широким кругом компетенции. Например, в Европейском союзе торговая и сельскохозяйственная политика входят в ведение Сообщества,

та же участь ждет и валютную политику, после введения евро. Переходя к новым сферам деятельности, экономическая дипломатия в какой-то мере удаляется от государства и попадает под начало других властей, и это первая перемена в ее положении, с последствиями которой нам предстоит познакомиться ниже.

Второй перемены нужно ждать от изменений в отношениях государств и в их окружении, а также от ставших независимыми от них экономической и предпринимательской деятельности, но чтобы понять каковы будут последствия, необходимо составить себе прежде всего ясное сужение о происходящем в наши дни.

Бесспорно, финансовые рынки, масштабы деятельности предприятий и способы их снабжения стали полностью международными, нет сомнения и в том, что исчезли определенные функции государств, а их дипломатия лишилась некоторых сфер, но заключать на этом основании, будто движущие силы экономики более не берут государства в расчет, будто государства утратили всякую возможность оказать хотя малейшее воздействие на эти силы, или, более того, что экономическая дипломатия якобы окончательно замкнулась в организации многостороннего мира, значило бы несколько вольно трактовать факты. Эти изменения неотвратимо ведут к тому, что государства лишаются некоторых своих атрибутов и роли, однако, вопрос в том, было ли утраченное существенно важно, не возникло ли оно вновь в ином облике, не заменили ли его другие функции лучше отвечающие современным потребностям? Ибо, если есть перемены, значит, есть и новые возможности. И если предприниматели не спрашивают более мнения правительства по всякому поводу, это к лучшему, и ведет к оздоровлению обстановки. Сталкиваясь с совершенно новыми проблемами и логикой поступков, государства вряд ли способны дать здравый совет о выборе стратегии или об управлении предприятиями. В лучшем случае они могут обменяться отдельными оценочными суждениями, чтобы помочь принять решение. Нет оснований сожалеть о минувшей поре смешения жанров.

Представляется, вполне очевидным, что пора расстаться с представлением о государстве, как о власти, все решающей и на все влияющей. Государства не обладают более исключительным правом контролировать экономические и социальные процессы, поскольку новые технические средства, транспорта и информации лишили их рычагов власти, которые они использовали в полном смысле слова, например, подвергая регулированию все, что пересекало границы. И предприятия, и капиталы становятся все более мобильными, и уже, по существу, не

отмечены более печатью какой-либо национальной принадлежности в чистом виде. Это, безусловно, означает, что правительства не в состоянии более заниматься без посторонней помощи некоторыми вещами, будь то управление макроэкономикой либо централизованная промышленная политика (технология меняется слишком быстро, многослойный облик предприятий, деятельность которых охватывает филиалы, союзников и партнеров, меняется столь же быстро), но они по прежнему отвечают за распределение бюджетных средств, за обложение налогами любой собственности, которая не обладает мобильностью и которую нельзя вывести за границу, за сохранение единства общества, за налаживание разных уровней ответственности, и т.д. Таким образом, происходящие перемены отнюдь не означают, что представители экономической дипломатии разговаривают сами с собой.

Во-первых, государства, отображением коих она является, отвечают за процветание своих стран. Процветание зиждется более не на обладании природными богатствами (новые индустриальные страны их почти не имеют, а Сингапур, Гонконг, Южная Корея и Формоза совершенно лишены), ни на традиционной промышленности (уже смонтированное оборудование представляет собой скорее недостаток — вполне может оказаться, что оно уже устарело), а на высоком качестве деловой обстановки на предприятиях и вообще участников экономических процессов. Последним нужна устойчивая валюта, правила, обеспечивающие свободу и прозрачность рынков, юридическая безопасность среды, в которой происходит их деятельность, надежная защита промышленной собственности. Они не хотят рвать со своими национальными корнями, способствующими их сплоченности и сохранению отличительных черт. О полезности их свидетельствует дух единства, унаследованный итальянскими, японскими и немецкими предприятиями от своей национальной почвы. Нетрудно убедиться, насколько выгодны, например, предприятиям, перебравшимся в США, деятельность наиболее динамичных рынков, использование базисной валюты — доллара, профессионализм надзорных учреждений (ФАА для сельскохозяйственной продукции и продовольствия, ФДА для фармацевтических и химических препаратов), субсидии от правительства на нужды научно-исследовательской работы, высокое качество университетского образования и дипломатия, защищающая их интересы за границей. Вообще говоря, чем сложнее устроено общество, тем сильнее оно испытывает потребность в правилах, законах, хорошем административном управлении и налаженном правопорядке. Кстати, поддержка государственной власти вполне совместима с рыночной

средой, если не становится ей помехой. В этом можно убедиться на примере новых индустриальных стран. Своим успехом они обязаны прежде всего умелому использованию возможностей мирового рынка, мудрой политике и мощной моральной поддержке всего общества. Эти страны развивались при содействии государственной власти: таможенной защиты, государственных дотаций и капиталовложений, построенной на общественной солидарности политике, и т.д. В конечном счете, их успех в международной экономике имеет национальные корни. Во-вторых, очевидно, что одна из возможных для государства стратегий заключается в совершенствовании своей способности принимать международные капиталовложения, ибо богатство в большей мере зависит от прочности положения предприятия, чем от его национальной принадлежности. Эта способность выражается в хорошо обученной рабочей силе, интенсивности научных исследований и развития, совершенстве технического обеспечения транспорта и средств связи, высокоразвитой промышленности (в частности, субподрядные предприятия, сфера услуг), профессионализме администрации, налогообложении обеспечивающем конкурентоспособность, наконец, уровне обратной связи с обществом. Она предполагает также некоторые компоненты издержек, ибо все строится на сравнениях между странами: (заработная плата/производительность труда), (налоги/услуги, оказываемые предприятиям государственными властями), или (услуги государственных учреждений/ эффективность). Соперничают отныне и внутриполитические курсы — государства на свой лад участвуют, как и предприятия, в международной конкуренции. В каком-то смысле они обзаводятся своего рода «рыночным набором» (marketing mix), складывающимся в частности, из общей суммы налоговых отчислений, выплат на нужны социального обеспечения, качества людских ресурсов, надежности почтовой службы и аэропортов. Как и предприятиям, им нужно сохранить свое место на рынке, прибегая при необходимости, дабы выгодно отличаться от других, к политике ниш, то есть уделяя особое внимание наиболее выигрышным секторам, где можно добиться исключительных преимуществ. Примерами таких ниш являются сочетание Силиконовой Долины с экспертизой венчурного капитала или Лондонского Сити с незначительным налогообложением квалифицированных кадров. Такая стратегия конкурентоспособного государства (этим понятием следовало бы заменить концепцию сравнительных преимуществ[1] Рикардо) основана

[1] См. на эту тему: Porter M.E. The competitive advantage of nations. New York: The Free Press, 1990.

на политике, доступной любому государству и заключающейся как в некоторых внутренних мерах, так и в мерах на международном уровне, входящих в концепцию экономической дипломатии. Ей поручено не только помогать, опираясь, в частности, на сведения, почерпнутые при сравнительном изучении на международном уровне и собиравшиеся на протяжении многих лет, в подготовке адекватных мер, но также и в извлечении из них наибольшей выгоды за границей. До недавнего времени ее задача в области капиталовложений заключалась в том, чтобы содействовать капиталовложениям отечественных предприятий в других странах. Отныне ей надлежит также облегчать вложения капитала иностранными предприятиями в своей стране, особо благоприятствуя наиболее результативным, более других умеющим получить наибольшую отдачу от человеческого капитала и оборудования на местах и создать добавленную стоимость. С этой точки зрения, политика г-жи Тетчер, с распростертыми объятиями принимавшей капиталовложения японской автомобильной промышленности в Великобритании во второй половине 80-х годов, не заслуживает выпавшей на ее долю хулы. Правда, этот шаг она сделала, не согласовав его со своими партнерами по ЕЭС, и влила в европейское автомобилестроение, и без того работавшее на пределе своих возможностей, новые производственные мощности и грозных конкурентов, но это был единственный способ поддержать на плаву и, главное, вдохнуть новую жизнь в сбавившую обороты британскую промышленность, пусть ценой утраты старинных марок автомобилей. Сразу становится ясно, какой путь был преодолен за три четверти столетия. Если прежде от экономической дипломатии требовали защиты отечественного производства, в наши дни ее задача — соблазнить иностранных производителей.

Среди мер, принимаемых для создания условий, наиболее благоприятствующих деятельности предприятий, должна занять свое место политика в области использования международных людских ресурсов со всем, что она влечет за собой в отношении регулирования притока иммигрантов, и которая не должна сводиться лишь к выдаче виз и видов на жительство. Недостаточно руководствоваться частными беседами в поисках способа пополнить образование наиболее одаренных студентов в лучших учебных заведениях иностранных государств, привлечь в страну наиболее блестящих выпускников или специалистов — надо сделать так, чтобы за рубежом знали об имеющихся возможностях, надо договариваться о программах обмена, о равноценности получаемых дипломов, о стипендиях и об условиях приема в высшие учебные заведения.

Такая политика привлечения кадров проводится некоторыми странами, в том числе Францией, в отношении иностранных инвесторов по причинам, в большей мере связанным, по крайней мере, на первых порах, с особыми соображениями, например, оздоровлением пришедших в упадок районов или созданием рабочих мест, чем с мировой стратегией, что служит объяснением разнообразия принимаемых мер. Города, департаменты, районы, центральные административные органы, как, например, Центр по промышленному развитию территории (ЦПРТ), имеющий в своем распоряжении уполномоченных за границей и, разумеется посольства с их сетью опорных пунктов экономической экспансии, отныне развивают свою деятельность в обоих направлениях (извне и вовне Франции). Этот пример дает хотя бы некоторое представление о каналах и механизмах, с помощью которых осуществляются в наши дни международные отношения.

В-третьих, государства суть средоточие законности полномочий, те границы, в которых свершается демократический выбор граждан. Таким образом, они обладают суверенными правами на территорию, на которой вершат свою власть. Именно они создают международные организации с их обязанностями, уставом, политикой, и, наконец, юрисдикцией. Вместе с тем они узаконивают переход полномочий и придают ему вес. Это они претворяют в жизнь решения этих организаций в пределах своих границ, будь то контроль банковских операций в соответствии с Базельским соглашением или директивы Европейского союза. В подобных случаях на государство ложится международная ответственность, оно становится ядром, вокруг которого строится все, и ниже, и выше. «Ниже» может включать в себя регионы, департаменты и коммуны, равно как и неправительственные организации или независимые органы децентрализованной власти, которые, хотя и пользуются большой свободой, получают свои полномочия и обязанности от государства. Легко заметить, таким образом, что в мире, черты которого вырисовываются прямо у нас на глазах, лишь международные организации располагают достаточной властью, чтобы вести переговоры за границей, но лишь государства облечены достаточной законностью, чтобы добиться выполнения принятых решений.

Из сказанного для экономической дипломатии следуют выводы двоякого рода.

Во-первых, она должна с полной определенностью извлечь уроки из утраты государствами монополии на управление внешней экономической политикой и внести ясность в распределение ответственности между различными центрами, склады-

вающимися наряду с государствами и становящимися плацдармами экономической дипломатии: Большая семерка для регулирования макроэкономики, стабилизации валютных курсов и контроля за спекулятивными операциями; международные регулирующие агентства, такие, как ВТО, МВФ, МБРР, крупные объединения, связанные с капиталовложениями, торговлей и, в некоторых случаях, с выработкой общей политики, такие, как НАФТА и Европейский союз, организации регионального уровня, занимающиеся оказанием предприятиям различных услуг. Среди них находятся государства, на которые возложены многочисленные обязанности, но, главное, ответственность вне их пределов за законность всего в целом, а в своих границах — за тесное сочетание экономической и социальной сфер. Экономическая дипломатия должна, с одной стороны, содействовать улучшению структур построений, не всегда отличающихся прочностью (Большая семерка не имеет ни постоянных отделений, ни достаточного представительства), или лучшему пониманию (регионы не знают, какая роль им отводится), а, с другой стороны, установить связь между этими различными центрами и собственной экономической дипломатией, которой рано или поздно обзаведется каждый их них.

Во-вторых, экономическая дипломатия должна пробудить сознание того, что в этом многополярном мире грань между экономикой внешней и внутренней стирается и что по мере того, как универсализация все сильнее влияет на самые мелкие аспекты экономики, управлять ей необходимо, сообразуясь с международными условиями, а не пренебрегая ими или вопреки им. Любой анализ ситуации и политики должен быть нацелен на международную действительность, что, разумеется отнюдь не значит, что он не должен быть направлен к национальному процветанию и благополучию, что, естественно, и должно быть его исходным предназначением. Ничего нельзя решать, не зная, что происходит и что было решено во внешнем мире, но и это отнюдь не значит, что международная жизнь подчинила себе все без исключения. Остались еще свободные секторы, о которых упоминалось выше, и они значительны, но и там следует принимать в расчет предоставляемые возможности (более емкие рынки, более разнообразные предложения, большая свобода в использовании капиталов, более гибкая система финансирования), ограничивающие факторы (все более многочисленные договоры, правила и регламенты) и конкуренцию (преимущества более широкого выбора, цен и услуг), из которых складывается новая действительность. Итак, экономическая дипломатия должна быть теснее увязана со всем, происходящим в стране, чтобы до начала переговоров

располагать всей необходимой информацией и стать органичным участником на стадии выполнения их итогов. Она должна также научиться лучше разъяснять, либо через своих сотрудников, либо через других лиц, суть своей деятельности. Никогда прежде жизнь каждого из нас не зависела настолько от международных переговоров и решений международного значения, никогда прежде эти последние не были так сложны и не определялись в столь высокой степени усилиями специалистов. Экономическая дипломатия должна научиться делать удобопонятным загадочный язык посвященных, чтобы объяснять и убеждать. Конечно, преподавать уроки и обращаться к широкой аудитории не входит в круг профессиональных обязанностей дипломатов, более привыкших беседовать с коллегами, и здесь, по-видимому, нельзя обойтись без помощи специалистов в сфере коммуникации. ТеЫ не менее, необходимо, чтобы дипломатия непосредственно участвовала в работе так, чтобы смысл ее был понятен всем- Следовало бы призадуматься над непониманием, недоверием и неосновательными слухами, ходящими о европейском строительстве, ГАТТ и ВТО. То обстоятельство, что разобраться э сущности Маастрихтского договора можно, лишь обратившись за разъяснениями к специалистам, отнюдь не помогло населению голосовать со знанием дела в странах, где был устроен референдум по поводу его ратификации, и в высшей степени огорчительно, что не сочли нужным унифицировать основные документы Европейского союза ни по этому поводу, ни в связи с принятием последующих документов, в частности, Амстердамского договора 1997 года. Разумеется, ввиду того, что при разработке международных соглашений, все более явственно накладывающих свою печать на законодательство отдельных стран, приходится считаться с самыми разными юридическими традициями, они не становятся более понятными, а это лишний повод не жалеть сил ради того, чтобы сделать их вразумительными. Если экономическая дипломатия не найдет нужных слов, чтобы люди постигли смысл ее деятельности, может оказаться, что она возводит свои изящные сооружения на зыбком основании.

Таким образом, экономическая дипломатия обрела новую жизнь в новых темах и новых задачах. Никогда еще она не развивала столь кипучей деятельности. Происходившие в ней изменения, о которых недавно шла речь, были направлены как бы вверх, в сторону вовлечения в круг ее забот вопросов все более сложных, охватывающих области деятельности, к кото-

рым она не имела прежде отношения, находившиеся в исключительном ведении внутренней политики, но при этом она по прежнему исполняла свои исконные государственные обязанности: законотворчество, регламентация, арбитраж, попечение об общественном благе, ведение переговоров и заключение соглашений с государственными властями других стран. Короче говоря, она устанавливала новые правила сообразно изменившейся обстановке.

Значит ли это, что главное бремя ответственности лежит на экономической дипломатии на уровне общего и что на уровне частностей, то есть в области повседневной и стратегической деятельности, она безоружна, должна просто наблюдать со стороны происходящее, не имея возможности вмешаться, разве что уподобляться мухе, вьющейся над головой лошадей, впряженных в дилижанс, произносить ободряющие речи, присутствовать среди гостей, приглашенных на церемонию открытия или в лучшем случае, улаживать пустячные дела, открывать двери посольства в случае покушения на людей или на их материальные блага и поднимать на флагштоке флаг, если ей сопутствует удача? А, может быть, это способ постижения логики рынков и противоборства конкурентов, чтобы поддерживать предприятия в их оперативной деятельности? Или, выражаясь ученым языком, способна (должна) ли экономическая дипломатия заниматься одновременно макро- и микроэкономикой?

Попытаемся ответить на этот вопрос в следующей главе.

Глава VI

ПРЕДПРИЯТИЯ, ГОСУДАРСТВА И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ: НОВАЯ СТРАТЕГИЯ НА РЫНКАХ

Находиться рядом с предприятиями, вступающими на иностранные рынки, и поддерживать их — такова одна из самых традиционных задач экономической дипломатии, но в этом выражается в то же время и естественное, неподвластное рассудку, желание помочь соотечественникам. Но это также и род занятий, по всей видимости обреченный на исчезновение новым курсом в международных экономических отношениях. Отчего бы, в самом деле, французское правительство должно почитать своим долгом пустить в ход всевозможные средства, дабы поддержать предприятие, продающее свою продукцию в Штутгарте, но предоставить его самому себе, если оно продает ее в Страсбурге, всего в ста пятидесяти километрах оттуда, но по сию сторону границы? Много ли проку от дипломатии и оказанной ею помощи, когда многочисленные специалисты по части информации, консультирования, подготовки рынка, коммуникации и лоббирования, все профессионалы один лучше другого, наперебой предлагают свои услуги?

Несмотря на то, что эти вопросы, внушенные, казалось бы, здравым смыслом, грозят пересмотром в корне сложившихся представлений, экономическая дипломатия не ушла из этой сферы. Даже государства с наиболее развитой экономикой, наиболее профессиональными предприятиями, даже те среди них, кто гордится самыми высокими показателями, по прежнему заботятся о том, чтобы их предприятиям оказывалась поддержка в оперативной деятельности. Ни США, ни Германия, ни Великобритания, ни Италия, ни даже Франция, то есть государства, занимающие наиболее высокие места в экономике мира, не считают, что тратить на это часть средств посольств или зарубежных служб своих специализированных агентств значит бросать деньги на ветер[1]. Между тем, ввиду глубоких изменений в экономической жизни, появилась необходимость

[1] Исключение составляет одна Япония, которая около 1980 года перестроила свои службы на содействие импорту в ответ зарубежным критикам, упрекавшим ее в недостаточном стремлении импортировать.

в столь же глубоких изменениях в целях и методах. Чтобы составить себе представление о масштабах подобного пересмотра достаточно мысленно обозреть завершающуюся вторую половину столетия. В 1950 году экономическая дипломатия оказывала материальную, нередко финансовую помощь под флагом государственной ответственности, служившей основанием для использования инструментов могущества нации. Ныне, по прошествии пятидесяти лет, она более полагается на коммерческие методы в рамках политики развития предприятий, с целью подготовить их к лучшему использованию рыночного потенциала.

Повествуя об этих постепенных переменах, нельзя не вспомнить о вызвавших их первопричинах и в то же время не задать вопрос о разумности и полезности использования государственных средств ради успешной деятельности предприятий за границей, а это значит, что речь идет в первую очередь о деятельности дипломатических миссий, о посольствах и их службах, экономических и торговых отделах, именуемых на французский лад Постами экономической экспансии (ПЭЭ), а также о руководящих ими экономических и торговых советниках[1]. В этой системе центральные администрации, распоряжаясь, используя средства и процедуры, играют, разумеется, главную роль, о которой не следует забывать, но в настоящей главе действие разворачивается на уровне, на котором функционируют предприятия, когда имеется в виду их оперативная работа.

Традиционные обязанности, подвергшиеся частичному пересмотру

Наиболее напряженной и широкомасштабной была работа экономической дипломатии по поддержке предприятий в 50-е и 60-е годы. Следовательно, это наиболее подходящий период для описания комплекса практических действий, и проводившейся тогда в течение многих лет и непрестанно совершенствовавшейся политики, которая осуществлялась по трем направлениям — защита предприятий, снабжение их информацией и их техническая и финансовая поддержка — чтобы удовлетворять исключительно высоким требованиям, которые предъявлялись внешним рынком. В последующие десятилетия, в 70-х и, особенно, 80-х годах на каждом из этих направлений обозначились признаки исчерпания возможностей, но, главное, перемен, побудивших пересмотреть их обоснованность.

Защита предприятий и их работников, одна из самых стародавних обязанностей дипломатии, осуществляется уже не так, как во времена северо-африканских пиратов и установления прав христиан в мусульманских странах. По прежнему случаются войны и кризисы, творится беззаконие, но в конечном счете право берет верх, и если возникнет конфликт, он чаще разрешается на основе права и финансовых гарантий, предоставляемых государствами своим предприятиям, чем посылкой канонерки или учреждением военной опеки над государствами, не выполняющими своих обязательств.

Невыплаченные долги покрываются кредитным страхованием, рассрочкой платежей в Парижском клубе, иногда международными средствами, внесенными под эгидой международных финансовых учреждений, посягательства на собственность нейтрализуются договорами о защите капиталовложений и гарантиями государственных и частных страховщиков, соглашения в налоговой области направлены, в конечном счете, к пресечению практики введения незаконных или избыточных налогов.

Бывают (и всегда сохранятся) обстоятельства, когда предприятиям понадобится официальная поддержка. Чаще всего речь идет о дискриминации по отношению к иностранным предприятиям, о несоблюдении международных обязательств, о препятствиях, чинимых нормальному доступу на рынки либо отправлению регулярных профессиональных обязанностей, о предоставлении незаконных субсидий или скрытой помощи. Здесь возможны и нормальные судебные иски, поводом для которых могут служить некоторые отдельные случаи, например, административные препятствия, мешавшие строительству Каирского метрополитена и потребовавшие энергичного вмешательства французского посла, сюда же относятся и судебные процессы, начавшиеся вслед за тем, как Иран отказался от проектов создания ядерных электростанций после низложения шаха. Есть также случаи общего значения, например, меры, систематически принимавшиеся США против импорта стали, запрет Европейским союзом ввоза мяса скота, при откорме которого использовались некоторые гормональные препараты, а также принятый им режим импорта масличных культур. Инте-

[1] В посольствах Франции имеются и финансовые советники, но род их занятий таков, что им гораздо больше приходится вращаться в правительственных кругах, чем помогать предприятиям. То же можно сказать и об атташе налогового и таможенного отделов. В ПЭЭ и в их окружении имеются также атташе по делам сельского хозяйства и службы ДПРТ. Атташе по вопросам вооружения, входящие в состав военных миссий, ведают входящим в круг их обязанностей техническим оснащением. Наконец, в некоторых отделах служат в имеющих разные названия должностях разного подчинения представители и корреспонденты других экономических учреждений (министерства промышленности, инженерного строительства, морского судоходства и т.д.).

ресы предприятий защищают уже не силой, а с помощью официальных демаршей, подкрепленных при необходимости правовыми актами: судебными исками, арбитражем, системой урегулирования споров ВТО. Существует также возможность принятия односторонних ответных мер, обычно в виде компенсационных пошлин, но их использование определяется теперь, как правило, местными законодательными положениями, все более опирающимися на международные правила, дающие возможность прибегать к правовым решениям. Это относится к инструментам торговой политики Европейского союза. Американская система иллюстрирует наиболее ярко происходящие изменения, ибо она лучше всего организована, но и упорнее других сопротивляется международной дисциплине. Организована лучше других, потому что опирается на два учреждения: Международную Торговую Администрацию (МТА), определяющую, что именно происходит — демпинг или субсидирование — и Международную торговую комиссию (МТК), устанавливающую, вредит ли такого рода деятельность американским предприятиям и определяющую при необходимости уровень компенсационных пошлин. Юридический арсенал образуется, в частности, триадой статей 301. Статья 301 Закона о торговле 1974 года, связанная с судебными разбирательствами по поводу конкретных товаров, статья «301-Супер» закона 1988 года, относящаяся к общим вопросам торговой политики иностранных держав, и статья «301 -Специальная», относящаяся к странам, где нет достаточной защиты прав интеллектуальной собственности. Но одновременно это и наиболее консервативная система, ибо все ее усилия направлены к тому, чтобы принудить партнера сесть за стол переговоров для заключения двустороннего соглашения, вместо того, чтобы обратиться в ВТО, где может быть найдено юридическое решение. Показательной с этой точки зрения была ратификация Марракешских соглашений, обставленная оговорками, которыми ревностно оберегались суверенные права США: напоминалось о преобладании норм американского права над международными, объявлялось о сохранении в действии 301-х статей, оговаривалась необходимость обязательного согласия Конгресса, если число «неразумных и вздорных» решений, противоречащих американским интересам, превышало три. Тем не менее, хотя все эти формулировки звучат вызывающе, они редко вступают в прямое противоречие с соглашениями ВТО. Не исключено, что они использовались как средство запугивания, история покажет.

Как бы то ни было, напрашивается следующий вывод: весьма многие конфликты разрешаются в соответствии с тщательно разработанными мирными процедурами. Если давление и ока-

зывается, то единственно в коммерческом плане, а юридический контроль делается все более строгим.

Торговые атташе появились почти сто лет назад из-за потребности в *информации.* Несмотря на то, что в те времена уже пользовались иностранными рынками, поскольку международная экономическая деятельность была уже весьма оживленной, новичкам было нелегко освоиться на них. Деловые поездки были связаны с большими трудностями, чем в наши дни, добытые сведения распространялись медленнее, не все статистические данные были равно достоверны, печатались с задержкой и согласно зачастую несовместимым между собой товарным номенклатурам. О юрисдикции, налогах и таможенных порядках было мало что известно, сведения об иностранных предприятиях попадались редко, к тому же, трудно было получить доступ к их бухгалтерским книгам, да и разобраться в них было делом нелегким. Вообще говоря, доступная документация была разрозненной, неполной, разномастной, и добыть ее можно было лишь в весьма немногих службах.

В подобных условиях потребность в информации стала настоятельной, особенно для начинающих трейдеров международного уровня, и потребность эта возрастала по мере того, как вследствие универсализации мировой экономики число таких людей увеличивалось. Предприятия нуждались не только в информации, но также и в советах относительно способов проникновения на рынки, о необходимых мерах предосторожности, наилучших способах подготовки почвы для ведения дела. Они нуждались также в сведениях о предприятиях, которые могли бы стать их клиентами, партнерами или торговыми представителями, а в некоторых случаях и в рекомендациях, как с ними познакомиться в наиболее благоприятных условиях.

Деятельность торгового советника не выходит из круга информации, советов рекомендаций, устройства встреч, ознакомительных поездок или организации коммерческих мероприятий. Здесь лежит предел его возможностей. В силу своего статуса государственного служащего он не может подменять собой предприятия, вести их дела и заключать за них сделки, словом, осуществлять от их имени коммерческие операции. Он — корреспондент, но не может выступать в качестве представителя и лишь до известного предела служит связующим звеном. Но это не беда, ибо он играет важную роль главным образом на начальной стадии поиска подходов к рынку, ориентировки и взвешивания шансов предприятия на успех. Ничего удивительного в том, что после того, как почва подготовлена с помощью торгового советника, предприятие настраивается на верный

лад, избирает форму своего вхождения в рынок, находит себе агента либо представителей, и идет дальше самостоятельно.

Больше вопросов возникает ввиду больших изменений в области информации. В наши дни в информации нет недостатка, она скорее избыточна. Она быстро распространяется, в изобилии публикуется, ее всегда можно получить во все более многочисленных центрах документации, как внутри страны, так и за границей. Везде в мире имеются банки данных, куда можно обратиться за справкой. Статистика приведена к единым нормам, международные организации публикуют единообразные серии, дающие возможность делать сравнения как в пространстве, так и во времени. За исключением еще отгороженных от внешнего мира, еще не утративших отпечаток необычности стран, слишком далеких и потому редко посещаемых, где говорят на малоизвестных языках, торговый советник уже не обладает исключительностью исходной информации. В то же время по мере того, как рынки дробятся на все более мелкие секторы и как следствие этого становится все более узкой специализация производимых изделий, спрос переключается на более сложную, более научно обоснованную информацию, все более похожую на работу по индивидуальным заказам. Так, больше интереса вызывает теперь не просто рынок одежды, а, допустим, рынок детской одежды, разделенный к тому же по возрастным категориям. Самая ценная информация в большей мере касается рынка вполне определенного товара, чем рынка определенного рода деятельности или какой-либо категории товаров. Такая вполне целенаправленная и индивидуализированная информация должна стать объектом специального поиска и изучения, для чего требуется больше времени, чем то, которым располагают торговые отделы посольств, находящиеся в долгу — статус государственной службы обязывает — перед всеми предприятиями, способными воспользоваться их советами.

Другая перемена заметна в растущем числе предприятий, разбирающихся в международной экономике. Крупные предприятия не могут уже избежать внешнего мира и среди них редко встречаются нуждающиеся в том, чтобы их держали за ручку, когда они делают первые шаги на международной арене. Как правило, они располагают либо средствами, либо возможностями справиться самостоятельно. Предприятия помельче, ориентированные на более узкие, но вполне ими освоенные рынки, уже знают, что делать, во всяком случае из самого главного. В их число входят высококонкурентные малые и средние предприятия. В целом, стало меньше тех, кто действительно нуждается в традиционном снабжении информацией, зато возрастающий спрос на нее сопровождается теперь более высокими требованиями.

Наконец, и это новое явление, все более многочисленные поставщики услуг в состоянии удовлетворять нужды предприятий. Помимо торговых палат в зарубежных странах, стоящих особняком из-за своего почти институционального статуса, о котором пойдет речь ниже, помимо уже упоминавшихся банков данных, имеется великое разнообразие советов предприятий по вопросам управления, экспорта, капиталовложений, налоговым и юридическим, консультантов по связям и продвижению товаров, устроителей торговых выставок и профессиональных салонов, и много другого. В их пользу говорят выгодные стороны их специализации, предприятиям не составляет труда прибегнуть к их услугам и тем самым снять часть забот с плеч торгового советника.

В свое время виды *материальной и финансовой помощи* предприятиям, чтобы помочь им справиться с исключительно высокими требованиями внешних рынков, были многочисленны и разнообразны. Во всех или почти во всех странах эта помощь объяснялась двумя причинами. Во-первых, плохо изученные, малоощутимые и с трудом поддающиеся оценке риски внешнего рынка во всем мире значительнее таковых на внутреннем рынке, а от нередко сопровождающей их политической опасности нельзя оградиться обычными способами. Во-вторых, несходство механизмов финансирования, образовавшихся в большинстве стран, само по себе влекло за собой столь значительные нарушения правил конкуренции, что экспортные кредиты стали одной из наиболее болезненных точек международной конкуренции. Дело зашло так далеко, что предприятиям, не способным обеспечить одинаковый уровень с предложениями соперников, грозило неизбежное разорение. Поскольку вмешательство государства, стремившегося дать им такую возможность, просто помогало им справиться с трудностью, которую они не были в состоянии устранить, то предприятия к такой поддержке относились, как к чему-то само собою разумеющемуся. Действительно, в эпоху обособленных финансовых рынков эти различия в возможностях внешнего финансирования проистекали от различий экономического положения и внутренней политики разных стран, которые в каждой из них определялись прежде всего уровнем внутреннего накопления, процентными ставками, состоянием платежного баланса, валютной и финансовой политикой. Внутренние рынки не кроились по единой мерке, а на внешних царили конкуренция и арбитражные суды.

Два эти обстоятельства дополнялись почти всеобщим стремлением к поощрению экспорта (в те времена капиталовложения не особенно ценились и никто не задумывался о политике в области импорта). Причины тому были разные: то нехватка валюты, то неурегулированность внешних платежей, то курс на интернационализацию деятельности предприятий, но любая политика исходила из убеждения, что экспорт следует поддерживать не только потому, что дело это непростое, но также и потому, что он особенно благотворен для страны.

Наконец, стало ясно, что в менее развитых странах запасы валюты и даже внутренние накопления недостаточны для выделения денег на нужды развития, то есть на ввоз средств производства. Порою они были слишком скудны даже для простого сохранения места национальной экономики в мировом товарообмене. Возникла, таким образом, необходимость восполнить их нехватку с помощью внешнего финансирования на исключительно благоприятных условиях — за счет финансовых вливаний или чрезвычайно щедрых торговых кредитов.

В итоге совокупное действие усилий, направленных на решение четырех задач: оградиться от наиболее опасных рисков, уравнять условия конкуренции, содействовать экспорту и открыть недостаточно денежные рынки повлекло за собой долгую череду операций, подробное описание которых навеяло бы скуку, однако напоминание наиболее существенного даст о них общее представление.

Наиболее важной чертой этих мер является взятие на себя государством забот об устранении политического риска. Речь идет о защите от последствий заранее не оговоренных мер, принимаемых каким-либо правительством и ведущих к расторжению договора, препятствующих его оплате или выполнению, либо лишающих предприятие его капиталовложений. Особенность этого риска в том, что обычно не представляется возможным обезопасить себя от него. Не следует путать неограниченные полномочия государств с самоуправством или беззаконием. Правительство, парламент могут на вполне законном основании прибегнуть к совершенно оправданной мере, радикально нарушающей условия договора либо причиняющей огромный вред: изменение налоговой системы, введение контроля за валютным обменом, обязательное реинвестирование прибыли, национализация, и т.д. За исключением незначительных операций в хорошо изученных странах с предсказуемым политическим курсом, предприятия не могут позволить себе такой риск, во многих случаях угрожающий самому их существованию, а посему они стараются застраховаться от него. Но застраховаться от превратностей политической жизни невозмож-

но, было бы затруднительно подсчитать на рациональной основе сумму премий и выплат на покрытие таких рисков. Действуя по разным каналам, чаще всего прибегая к государственному страхованию кредитов (КОФАСЕ во Франции, Гермес в Германии, ЕСГД в Великобритании, ИНА в Италии), государства берут на себя расходы, связанные с таким риском, в объеме и на условиях, менявшихся с течением времени и в зависимости от страны.

Если политический риск, включающий невыплату долга государством-должником или зависящими от него учреждениями изначально и почти всегда обеспечивался государственными гарантиями, неплатежеспособность иностранного частного должника стала гарантироваться не сразу, а постепенно, в то время, как нужда в таких гарантиях была настоятельна. Неполнота финансовой информации об иностранных покупателях и отсутствие конкретного знакомства с ведением ими дел, трудности в обеспечении надежных поручительств выплаты должных сумм и на весь срок некоторых видов финансирования (до десяти лет, с учетом времени производства) вынудили многие страны включить этот вид неплатежеспособности в число рисков, под которые ими давались страховые гарантии.

Особенность экспорта заключается в том, что в подавляющем большинстве случаев он в гораздо большей мере, чем продажи на внутреннем рынке, сочетается с финансированием, предлагаемым поставщиком (кредит поставщика) или его банкиром (покупательский кредит), и не столько с использованием средств, собранных клиентом. Большая сумма экспортных кредитов, даже высококачественных, могла бы, в отсутствие гарантий, создать чрезмерные опасности для финансовой устойчивости наиболее деятельных операторов за границей — предприятий и даже банков. Насущная необходимость избежать того, что в данных условиях могло бы побудить отказаться от экспорта, естественно, способствовало оправданному вмешательству государства.

Выравнивание условий конкуренции относится главным образом к средне — и долгосрочному финансированию экспорта, причем условия эти определяются не столько состоянием конкуренции, сколько собственными возможностями внутренних механизмов финансирования каждой страны. Для этих целей большинство правительств располагает механизмами и специализированными банковскими учреждениями: Французский Банк для внешней торговли (ФБВТ) во Франции, Эксимбанк в США, Медиокредито Нейтрале в Италии. Эти механизмы обладают двумя преимуществами: во-первых, всегда располагают необходимыми ресурсами (следовательно, не подлежат возмож-

ным кредитным ограничениям), а, во-вторых, дают возможность пользоваться субсидированными, то есть более низкими, чем рыночные, процентными ставками.

Разумеется, все то, о чем шла речь выше, тесно связано с расширением экспорта, и столько усилий не прилагалось бы, если бы к этим причинам не добавились другие, однако основная цель повлекла за собой ряд других мер, направленных к тому, чтобы побудить предприятия проникнуть на иностранные рынки, а посему амортизирующих трудности экспорта. В их число входят все мероприятия, направленные на уменьшение риска неудачи освоения нового рынка, включая страхование риска неудачи, страхование предложения, ярмарочное страхование, и имеющие целью обеспечить минимальную компенсацию авансированных расходов в расчете на реализованный оборот. Сюда же можно отнести организацию государственными агентствами — во Франции Французским Комитетом экономических мероприятий за границей (ФКЭМГ) — участия в торговых выставках или профессиональных салонах, которые за необычайно низкую цену избавляют предприятие от любых хлопот, включая сооружение стендов, составление каталога, проведение рекламы, и т.д. К достижению той же цели направлены операции технического сотрудничества экономического характера (во Франции под управлением АТСПЭ[1]), смысл которых состоит в том, чтобы познакомить предпринимателей с техническим оборудованием и сблизить их с предприятиями, использующими это оборудование, чтобы не быть забытым в ходе будущих консультаций или обращений с деловыми предложениями. Сюда же относятся гарантии валютного обмена (для стабилизации паритета), предварительное финансирование под устойчивый процент (для укрепления процентной ставки), а также система мер, характерная только для Франции — гарантии от экономического риска (чтобы ограничить влияние на стоимость контракта роста цен, который мог бы произойти вследствие инфляции, превышающей среднее ее значение для стран ОЭСР). Эти три перечисленных меры улучшают условия предложения в чувствительных местах и могут положительно отразиться на покупателе, давая ему возможность воспользоваться как устойчивостью паритетов и процентных ставок, так и известной свободой маневра в стремлении ограничить последствия использования пункта о пересмотре контрактных цен.

[1] Агентство технического сотрудничества в промышленности и экономике.

Комплекс указанных мер следовало бы дополнить всеми существующими механизмами субсидирования. Перечислять их все нет нужды, достаточно упомянуть сельское хозяйство и судостроение, обратив внимание на не утраченное и дополнительно приобретенное ими значение.

Последняя из названных в этом перечне причин состоит в необходимости освоения новых рынков. Она находится рядом с тремя уже упомянутыми, но дополняет их иным подходом к государственной поддержке, поскольку она сообразуется уже не с условиями, возникшими вследствие конкуренции, а с тем, что нужно клиенту либо приемлемо для него. А это в свою очередь ведет к приспособлению условий финансирования либо с особенностями экономики страны покупателя ввиду скудости ее ресурсов (есть еще и кредиты поддержки), либо с особенностями самого проекта ввиду его предполагаемой окупаемости (таково мнение банкира, ставшего главным идеологом деловых подходов Эксимбанка), либо, наконец, с теми, которые благоприятствовали бы заключению большого числа крупных контрактов (такова точка зрения коммерсанта, представлявшего Францию при подписании в 70-х годах многочисленных финансовых протоколов, в частности, с СССР). В последнем случае трудность состояла в том, чтобы создать разновидность финансирования, представляющую собой нечто среднее между помощью, предоставляемой на чрезвычайно выгодных условиях, и экспортными кредитами, выделяемыми на более благоприятных нежели рыночные условиях, но предполагающими такие достаточно жесткие механизмы использования, как точно оговоренные сроки предоставления кредита, уровень задатка, местное финансирование, процентные ставки. С этой целью во Франции были созданы в 1962 году так называемые «смешанные кредиты», соединявшие в рамках одного и того же финансирования экспортные кредиты и выплаты в виде помощи. Мало кто из конкурентов смог последовать этому примеру, чаще всего они сурово осуждали усмотренное ими нарушение правил конкуренции, поскольку затруднения, с которыми они столкнулись в попытках ввести и у себя такой смешанный тип финансирования, не склонял их, естественно, к снисходительности.

Характерная для всех этих мер помощи особенность заключается в применении общих механизмов к конкретным условиям: к такому-то контракту, такому-то капиталовложению, такому-то участию в выставке, такой-то задаче, поставленной перед экспортерами. Таким образом, каждый случай рассматривается в отдельности на основе изучения местных условий, осуществляемого дипломатическими миссиями, которые в некоторых

странах, особенно в странах, широко пользующихся кредитом, уделяют этому значительную часть своего рабочего времени. Кстати, меры такого рода могут служить превосходным инструментом экономической дипломатии. Предоставление какой-либо стране кредитов на льготных условиях, как это случилось в 70-е годы на основе франко-советских протоколов, считалось важнейшим средством укрепления экономических и даже политических связей.

Существовало лишь два ограничителя для развития такой системы финансирования. Во-первых, предельно допустимое расхождение с условиями финансирования и страхования, предлагаемыми рынком, чтобы эти условия оставались достаточно привлекательными. Во-вторых, финансовые расходы, которые могли позволить себе государства, предоставляющие такого рода льготы, ибо предоставить субсидию значило заплатить за валюту, которую она собирается приобретать, цену, превышающую ее нормальный паритет. Однако, и с той, и с другой точки зрения в середине этого отрезка времени произошли важные перемены. Благодаря внедрению новой технологии и разрегламентации финансовых операций, в области финансирования появилась возможность находить на рынках обильные источники средств на гибких, меняющихся по обстоятельствам, условиях, зачастую лучше отвечающих потребностям покупателя. Одновременно с этим порядок, заведенный в рамках ОЭСР относительно экспортных кредитов и государственной помощи привел к тому, что первые стали не так явно облекаться в форму уступок, а вторые теперь более походили на безвозмездные субсидии. Таким образом, экспортные кредиты приобрели большее сходство с видами кредита, предлагаемыми на рынках, в то время, как стала заметнее их разница с субсидиями на развитие, что способствовало смягчению конкуренции и, в конечном счете, перевело ресурсы и способы финансирования экспорта в разряд обыденных операций. Знаменательно, что Французский Банк для внешней торговли (ФБВТ), созданный в конце войны для нужд финансирования экспорта, потерял на этих операциях свой главный торговый фонд, но затем перестроился, кстати, успешно, в банк финансирования предприятий и, в конечном счете, слился с Национальным кредитом, еще одним учреждением государственного финансирования, также лишившимся привилегий в распределении среднесрочных кредитов на переоборудование промышленности. Международная деятельность новообразованного учреждения НАТЕКСИС ничем особенным сейчас не отличается.

Наконец, уместно напомнить, что возможность выдавать субсидии на нужды экспорта значительно офаничена международными соглашениями.

Нечто подобное происходило и в области страхования кредитов. В лоне Европейского союза политический риск не имеет более смысла, и страхование кредитов должно быть только частным. На других континентах в экономике мощных государств существуют сходные особенности, уменьшающие политический риск, так что частные страховщики и банки могут позволить себе страхование большего объема рисков. Мало-помалу образовались общественные регистрационные и справочные агентства, собирающие сведения о предприятиях. Они усовершенствовали методику работы, создали международные учреждения, благодаря которым появилась возможность быстро получать нужную информацию, достоверность которой надежно гарантируется и которая постоянно проверяется и уточняется. На рынках предлагаются новые способы защиты от риска при валютном обмене, что в большинстве случаев делает ненужными использование услуг государственного страхования кредитов. Добавим для полноты картины, что многие их этих учреждений были приватизированы, в том числе Французская Компания страхования экспортных кредитов **(КОФАСЕ).**

Как мы убедились, пересмотры имеют далеко идущие последствия, но наиболее сильные изменения претерпевают, по сути, методы и ближайшие цели, на магистральных направлениях они не столь заметны. Вскрывая глубоко лежащие побудительные причины, двигавшие правительствами, можно увидеть новый облик экономической дипломатии, понять, каким курсом она идет и какими средствами может располагать.

Новые мотивации

Мотивации 50-х и 60-х годов, как и используемые средства, по всей видимости, устарели.

Уже недостаточно увеличивать экспорт, поскольку часть продаваемой продукции обязательно иностранного происхождения и поскольку существуют и другие способы оживить свою деятельность на международном уровне. Если бы экономическая дипломатия по прежнему отдавала предпочтение только экспорту, ей грозила бы опасность вступить в противоречие со многими стратегическими установками предприятий. Разумеется, не стоит бросаться из одной крайности в другую и приходить к выводу, что объем экспорта таков, что заниматься им уже не стоит. Не нужно забывать о том, что его уровень есть важная составляющая внутренней деловой активности, а посе-

му, чем он значительнее, тем лучше. Тем не менее, поскольку он стал просто одним из показателей международного положения экономики той или иной страны, он не служит более единственным надежным свидетельством ее конкурентоспособности.

Обеспечение положительного сальдо торгового баланса и сбалансированности стали бы ответом на некоторые из сделанных замечаний, поскольку такая более масштабная задача свела бы в единое целое импорт и секторальные показатели, но постановка такой задачи предполагает для начала весьма тщательные аналитические исследования для нужд определенной политики в сфере промышленности и услуг, охватывающей все вплоть до мельчайших подробностей, время которых пока еще не наступило.

Более разумно было бы зарабатывать валюту, потому что тогда можно было бы подвести общий фактический баланс всего товарообмена, но во времена общей конвертируемости и отмены контроля над валютным обменом, проблема уже не сводится прежде всего к валюте, а функционирование рынков производных финансовых инструментов меняет их исходные посылки.

Таким образом, решение ни одной из этих задач не может более принести удовлетворительного результата. Их формулировка исходила из убеждения, что государство целенаправленными, точечными воздействиями на производство и предприятия может оказаться в состоянии устранить кое-какие недостатки, восстановить нарушенное в отдельных секторах равновесие или выправить пошатнувшееся положение. Это было возможно в прежние времена, когда пути международной экспансии осваивать было легче, чем сегодня. В самом деле, одно из последствий глобализации и универсализации выражается в том, что предприятия получили гораздо более разнообразный, чем прежде, выбор способов экономического развития. Следуя своей общей стратегии, но и по каждому виду товаров в отдельности и для каждой страны в отдельности, они имеют отныне возможность выбирать между экспортом или производством своих товаров за границей, а потому вкладывать капитал либо у себя в стране, либо за границей, производить товары собственными силами или через партнеров, которые могут быть субподрядчиками, обладателями лицензии, наделенными правом беспошлинной торговли или просто союзниками. Лишь один подход окончательно и бесповоротно исключен — пренебрежение внешними рынками, замыкание на внутреннем. Исчезла надобность в крестовых походах государства на предприятия, дабы побудить их обратить свои взоры к внешнему миру,

все необходимое уже сделано. По всей видимости, остается лишь убедить и сориентировать некоторые плетущиеся в хвосте малые и средние предприятия, но доведение до нужного уровня мелких и средних производителей, сколь бы похвальным и (полезным) ни было это дело, представляется, если оно ничем не подкреплено, несколько куцей задачей для экономической дипломатии страны, притязающей на участие в международной жизни. Качеством, наиболее подходящим для наверстывания упущенного и движения вперед, является не величина предприятий, а их способность рассуждать, действовать и завоевывать место под солнцем на мировом рынке.

В мире огромных возможностей, в котором мы живем, государства уже не могут строить свою деятельность, формулируя простые краткосрочные задачи. Предприятия сами должны выбирать наилучшие направления своего развития. Вот почему именно вокруг предприятий нужно формулировать на будущее цели отечественной экономической дипломатии, а, следовательно, новой ее задачей могут стать их прогресс, укрепление, приобретение ими веса в мировой экономике. Не так уж важно, что они занимаются экспортом, важно, чтобы они крепко держали в руках свой рынок сбыта. Не так уж важно, чтобы они зарабатывали валюту, важно, чтобы они зарабатывали. Не так важно, чтобы они сами изготовляли товары, важно, чтобы их марка приобрела известность. Не так важно, чтобы они производили продукцию в других странах, важно, чтобы они добывали там средства на создание новых изделий.

Но какой же от этого прок своей стране, спросят нас? Должна ли экономическая дипломатия бездумно следовать за предприятиями? Разумеется, нет, у нее свои цели, но они могут совпадать с интересами предприятий, тем более, что непонятно, зачем нужна экономическая дипломатия, которой безразличен их вклад в экономику своей страны. Единственная трудность состоит в том, чтобы оценить полезность их вклада в эпоху, когда, как мы уже видели, национальная принадлежность предприятий не столь очевидна, как прежде, когда в любом случае, поскольку они по необходимости выходят на международный уровень, укреплять отечественные предприятия значит укреплять тем самым иностранные предприятия, с которыми связаны отечественные. Приходится, таким образом, довольствоваться простыми критериями, памятуя о том, что они привязаны к сложной действительности. Обращают на себя внимания два из них. Первый: национальная принадлежность предприятия определяется культурой его менеджмента. Второй: значительность вклада предприятия в экономику страны определяется стоимостью создаваемого на нем квалифици-

рованного труда. Первый критерий подлежит, естественно, оценке в каждом конкретном случае, и, хотя его нельзя втиснуть в жесткие рамки или взвесить на лабораторных весах, его значение можно обозначить вполне определенно: он несет в себе все разнообразие деловой культуры, в котором воплощены достижения академической науки и научно-исследовательских институтов, профессиональное мастерство, и дух единства общества, а также склад человеческих отношений, рождающих этот дух. Хотя второй критерий столь же неоднозначен, значение его не менее очевидно: создавать добавленную стоимость и приращение богатства, которое а свою очередь сводится к требованию более квалифицированного труда, нововведений, умения расширять профессиональный кругозор специалистов, способности возглавить грядущие экономические революции.

Очевидно, что критерии эти избирательны, коль скоро придерживаться известной политики значит делать выбор, но также очевидно, что не следует толковать их в узко националистическом смысле или в духе служения некой элите. В отношении первого критерия, такие, возглавляемые многонациональным руководством предприятия, как ЖЕК-Альстом или АББ обогащают каждую из стран их породивших, в то время, как Эрбус представляет собой структурный проект для всей Европы. Что касается второго критерия, то погоня за добавленной стоимостью отнюдь не должна вести к полному пренебрежению малоквалифицированным трудом или к ставке исключительно на предприятия, обладающие передовой технологией, где работает лишь высококвалифицированный персонал, ибо это значило бы сбрасывать со счетов труд, затраченный при изготовлении и, в более широком смысле, затраченный на стадиях, предваряющих производство готовой продукции. Тысяча франков добавленной стоимости в металлургии не то же самое, что тысяча франков добавленной стоимости в производстве микропроцессоров[1], но если посчитать ту ее часть, которая была заложена на предшествующих стадиях, включая отливку стальной болванки, разработку технологии, изготовление оборудования и разработку изделия, отвечающего потребностям клиентов, то соотношения оказываются не такими, какими они кажутся при поверхностном взгляде. В сущности, ценность неквалифицированного труда определяется тем, ради чего он был затрачен. Ответственность, лежащая на рабочем, занятым по-

[1] В соответствии с экономическим курсом, основанным исключительно на объеме экспорта и сбалансированности доходных и расходных статей торгового баланса, тысяча франков, воплощенная в стали, равноценна тысяче франков, воплощенной в микропроцессорах!

грузочно-разгрузочными работами на заводе космических аппаратов, и выполняемая им работа не менее важны, чем сложнейшие производственные операции, которым он содействует. Вряд ли имеет смысл добавлять, что между крупным, средним и малым предприятием нет разницы — скромные размеры отнюдь не мешают занять свою нишу на рынке специальных, наиболее сложных производств.

В конечном счете, наивысшей целью создания благоприятных условий предприятиям, обеспечивающим самую значительную добавленную стоимость, является построение все более богатой и насыщенной гаммы промышленных предприятий, комплекса, где объединяются самые разные отрасли производства и квалифицированная рабочая сила, как это произошло, например, в Рейнской области или северной Италии и что следовало бы воспроизвести и в других местах. Эта питательная промышленная среда привлекает предприятия, становится источником их процветания и рождает богатство. Здесь мы вновь сталкиваемся с упоминавшейся ранее стратегией конкурирующего государства. Парадокс или ирония заключается в том, что ради блага страны государство становится ревностным поборником интернационализации, ведущей к ослаблению связей с ним предприятий, но, как мы уже поняли, это мнимое противоречие, ибо для государства важно то, что идет на благо управляемой им стране.

В разных странах эта стратегия может принимать разные формы в отношении предприятий.

Во-первых, она, разумеется, следует традиционным путем поддержки, оказываемой в большей мере предприятиям, чем их продукции, и в большей мере развитию в международном плане (что должно предполагать вполне определенную политику инвестировать за границей), более чем точечным мерам или отдельным, хотя бы и блестящим операциям, которые не вписываются в определенную стратегию.

Во-вторых, она должна сочетаться с усилиями, направленными на более высокую степень интернационализации экономики страны. В этом смысле подготовка к выходу на внешние рынки предприятий, способных удержаться на них, но еще не делавших подобных попыток, имеет необыкновенно важное значение[1], как и методичный поиск удобных возможностей на рынке, которые могли остаться незамеченными. Естественно, речь может быть только о догадках и предположениях, которые

[1] Во Франции эта работа по выявлению и обучению ведется торговыми советниками в зарубежных странах, а на территории Франции Региональными управлениями внешней торговли (РУВТ) и Торговыми палатами.

должны быть подтверждены сравнением со стратегией предприятий. Сколько послов и торговых советников возмущались по поводу того, что они считали благоприятными возможностями, представлявшимися в стране их пребывания и бездарно упущенными из-за безразличия предприятий! Но они забывали, что предприятия не в состоянии всюду поспевать, что главные направления их деятельности могут находиться в других областях и что, в принципе, никто лучше их самих не может судить об этом, ибо они лучше, чем кто бы то ни было, знают свои возможности, свои сильные стороны и состояние своих ресурсов. Даже если неизбежны отдельные разочарования, работа, связанная с изучением рынка, с научными исследованиями и доведением результатов до сведения предприятий чрезвычайно важна. Она может быть реализована только службами экономической дипломатии, ибо лишь она несет ответственность за интернационализацию экономики страны.

Наконец, не надо забывать, что существование значительных общин эмигрантов из других стран служит подспорьем экономической деятельности за границей. Как правило, места, густо заселенные иностранцами, уехавшими со своей родины и хорошо освоившимися в новом окружении, образуют питательную среду для возникновения новых предприятий. Когда им не приходиться обосновываться в отдаленной местности, где-нибудь в глуши на полном самообеспечении, где нередко располагаются строительные площадки при производстве работ государственного значения или буровые установки бригад нефтяной разведки, для них найдутся и смежники, и приемный центр, и учебные заведения. Содействовать их укреплению, благоприятствовать упрочению духа взаимопомощи в отношении соотечественников также является вкладом в интернационализацию экономики конкретной страны[1].

В конечном счете новизна состоит в смещении центра тяжести микроэкономической дипломатии. Когда-то она строила свою деятельность, ориентируясь на государство. Счета платежного баланса входили в число факторов, определявших прочность равновесия в жизненно важных областях, они требовали неусыпного внимания, нуждались в постоянном улучшении, а рост экспорта представлял собой простой и удобный способ способствовать успеху. Прежде считали, да и теперь считают, что импорт — это роковая неизбежность. Так что после отмены контроля над импортом особой политики в от-

[1] В этом состоит одна из задач французских Торговых Палат в иностранных государствах. В том же направлении действуют и Советники по внешней торговле при посольствах.

ношении импорта более не проводилось за исключением поставок нефти в годы, последовавшие за первым кризисом ОПЕК в 1973 году, и, в не столь отдаленном прошлом, мер, принятых Японией. Отныне все строится вокруг понятия конкурентоспособности — конкурентоспособность государств, чтобы могли привлекать больше эффективных предприятий, конкурентоспособность предприятий, способных производить все более значительную добавленную стоимость. Где конкурентоспособность, там и рынок, где она проявляет себя. Действительно, именно на рынке действует экономическая дипломатия, помогая предприятиям наилучшим образом использовать его возможности и прибегая при этом к приемам, заимствованным скорее из арсенала коммерсантов, и образцом для которых служат не столько методы государственной власти, сколько коммерческие подходы.

Государство помогает с выгодой использовать рынки

Минуло время, когда прибегали к субсидиям, чтобы обосноваться на рынках, пришло время профессионалов. К тому и должны быть направлены усилия государств. Было бы упрощением утверждать, будто иссякли ресурсы государственной власти, составлявшие в прежние времена их основной арсенал. Государства по-прежнему занимаются гарантиями и финансированием, все так же даются дотации на экспорт сельскохозяйственной продукции, по-прежнему выделяются средства на изучение рынка и покупательского спроса. И все же что-то изменилось. Требования конкуренции и покупательский спрос, которые всегда приходилось брать в расчет, делают насущным более, чем прежде, введение новых методов государственного вмешательства. Так, гарантия и финансирование крупных проектов из простых продаж оборудования превратились в контракты *«под ключ»* (оборудование, а также технология, монтаж, пуск), контракты *с готовым рынком* (контракты «под ключ» плюс запуск в продажу продукции), а теперь еще и в контракты «Построй, Управляй и Передай» (ППП), когда поставщик обязуется не только доставить на место промышленную установку в полной исправности, но также управлять ею в течение известного времени, а затем передать в собственность покупателя. Так частные капиталы, наряду с капиталами, предоставляемыми государством, стали занимать все больше места в общей массе предоставляемых кредитов.

Ситуация на рынках привела, таким образом, к изменениям, иногда весьма значительным, в традиционные средства госвмешательства, но более всего она повлияла на способы со-

действия предприятиям. Заслуживают упоминания четыре проявления этих изменений. Во-первых, информация стала более целенаправленной. Во-вторых, значительная часть услуг стала предоставляться за плату. В-третьих, государства все чаще берут шефство над предприятиями, и, наконец, в-четвертых, разрабатывая свою собственную торговую стратегию, они стремятся придать своим действиям не меньшую эффективность, чем это делают со своей стороны сами предприниматели.

Переосмысление информации и возвращение к исходной точке необходимы ввиду изменений, происшедших на предприятиях (новые методы, новая стратегия и, следовательно, новые потребности) и в технических возможностях информации (широкое распространение, быстродействие и новые виды услуг). То обстоятельство, что службы экономической дипломатии больше не являются единственным источником информации, отнюдь не означает, что без их участия можно обойтись. Они располагают огромным количеством редкой информации, и нередко только они ей и располагают, но большая их часть не носит конфиденциального характера, а посему все меньше причин держать ее под спудом. Эти сведения следует использовать там, где упомянутые службы оказываются искуснее других и где они помогут найти эффективный ответ на новые потребности предприятий. Каковы же эти новые потребности и эти сильные стороны?

Спрос на продукцию предприятий теперь больше и разнообразнее чем прежде, ибо новые формы внедрения на рынки понуждают их более тщательно изучать экономическую, политическую и социальную среду. Он стал и более определенным с точки зрения коммерческой и промышленной, которая выходит отныне далеко за пределы традиционных показателей, полученных на основе анализа рынков, в силу чрезвычайно узкой специализации отдельных секторов рынков сбыта. Эти потребности ставят проблемы обработки информации, но также, вопреки размышлениям, на которые наводит бурный рост информационных сетей и банков данных, и проблемы получения исходных данных.

В самом деле, непросто добиться того, чтобы нужная необработанная информация попадала на стол или на экран компьютера предпринимателя. Доступно то, что касается наиболее могущественных государств, важнейших сфер деятельности, основных параметров экономики, но как только дело доходит до торговли, изучения деталей, сложнейших исследований, обращения к странам, не находящимся на переднем крае прогресса, странам либо далеким, либо выпускающим печатные издания на малоизвестных языках, информацию приходится разыскивать, а добывать ее трудно не столько потому, что она засекречена или конфиденциальна, сколько потому, что до такой степени специфична, что не имеет смысла ни постоянный ее сбор, связанный с обременительными проверками и уточнениями, ни ее систематическое распространение. Наконец, информация наиболее ценная оказывается и наиболее редкой, той, что дает возможность предвосхитить события, касающиеся стратегии предприятий, которые могли бы стать конкурентами, если только не окажутся в конечном счете будущими партнерами. Такой информации издалека не добыть и даже наилучший банк данных не располагает всем, да если бы и располагал, то полезную и оперативную информацию еще надо индивидуализировать (конкретное изделие, конкретная марка, конкретное предприятие). В большинстве случаев самое лучшее искать информацию на месте, черпая ее из первоисточника.

Исходя из предположения, что необходимые данные собраны, нужно их использовать, и здесь начинаются главные трудности. Во-первых, как ни странно, обилие и скорость передачи информации создают новые потребности и, прежде всего, необходимость разработки и отсева, сортировки на достоверные и непроверенные сведения, на уникальную информацию и излишнюю, важную и бесполезную. Во-вторых, естественная необходимость в пояснениях и оценке по-прежнему не отпадала, потому что имеется избыток сырой информации, а посему обработка информации также должна быть индивидуализирована, чтобы отвечать специфическим запросам ее получателя, а это информационные службы не способны делать достаточно искусно.

Преимущество посольств заключается в их связях, уровень которых может быть очень высок. Это разумеется само собой, когда речь идет о министрах и чиновниках высокого ранга, которые оказываются обычными собеседниками дипломатов при обсуждении демаршей этих последних в качестве посланников своих правительств. Но и вне официальных сфер аналогичное положение, ибо и там — это второй плюс — круг связей весьма широк. Посол — особа высокоуважаемая и может встречаться с кем пожелает: руководителями предприятий, профсоюзными деятелями, видными политиками всех оттенков, представителями мира искусства, экономистами, университетскими профессорами, учеными, имиджмейкерами, и другими влиятельными людьми. Наконец, посольство работает на месте и это третий плюс. Оно непосредственно имеет дело с выдающимися деятелями политического мира и гражданского общества, что дает ему ключи к разгадке поступков многих личностей и возмож-

ность проверить основательность многих подсознательных ощущений.

Несмотря на то, что предприятия и посольства трудятся на разных поприщах — первые на рынке, вторые в сфере межгосударственных отношений — общность их интересов в сфере получения информации простирается дальше, чем можно вообразить. С давних пор посольства включили в свою политическую деятельность ее экономические, торговые и финансовые составляющие. Если бы они раздумывали в нерешительности, то главы предприятий, посещающие их, дабы посвятить в свои планы, и непременно задающие вопросы, заставили бы их устроить у себя экономическую революцию, и немудрено — ведь предприятия ожидают, что посольство даст им полезные советы стратегического и оперативного значения. Стратегический уровень подразумевает информацию об экономической и финансовой политике, изменениях в законодательстве (в частности, налоговом и социальном), о движущих пружинах экономики страны, состоянии трудовых отношений, влиянии лоббистов и противоборствующих интересах. Эти темы неизменно входят в круг повседневных забот посольств. Они располагают информацией полученной из первых рук, множеством полезных наводок, обладают способностью перспективного мышления и синтетических построений, необходимых предприятиям при составлении среднесрочных прогнозов и разработке плана действий. Хотя никто не оспаривает важность активной поддержки предприятий посольствами, столь полезное взаимодействие еще не вполне вошло в привычку, многое еще предстоит сделать, например, чтобы из ящиков и шкафов извлекли документы, которые, поскольку они составлялись для казенных надобностей, считаются предназначенными для сугубо служебного пользования, но которые можно было бы передать за пределы ведомства либо в их первозданном виде, либо лишь слегка подчистив места, не подлежащие разглашению, или же наладить распространение той информации, которая, как правило, до сих пор сообщалась в ответ на письменный или устный запрос. Что также естественно и необходимо в первую очередь, это устроить так, чтобы посольства максимально использовали потенциал своих связей.

А вот на более низком уровне распространение оперативной информации является правилом, она даже систематически передается информационными центрами наподобие Центра внешней торговли (ЦВТ) во Франции, Департамента торговли и промышленности (ДТП) в Великобритании или Национального Института внешней торговли (НИВТ) в Италии. Они напрямую связаны за границей с экономическими и торговыми службами посольств, являющимися опорными пунктами экономической дипломатии на оперативном уровне предприятий. Вообще говоря, их задача заключается в том, чтобы подготовить предприятия к успешной деятельности на своем рынке, а посему ориентация, диагностика предприятия и соответствие его продукции спросу, советы и меры по поддержке первых шагов более тесно, чем когда-либо прежде, увязаны с информационным обеспечением. Для начала нужно непременно собрать кое-какие сведения из оперативной торговой информации, но службы экономической дипломатии не имеют к ней привилегированного доступа, в данном случае они не более, чем поставщики услуг, как и все прочие. Единственная разница и разница существенная, заключается в том, что они являются ячейками сети, созданной для того, чтобы даже скромные предприятия могли найти почти во всех странах мира корреспондента, который оказался бы в состоянии находить источники информации, а чаще всего и добывать ее. Для использования информации предлагается широкий выбор услуг, начиная снизу с передачи подборки исходных данных, содержащей все, что необходимо знать, прежде чем вступать в деловые отношения с какой-либо страной, либо сравнительно простых документов: сводных справок, заметок о том или ином секторе деятельности, тех или иных юридических или налоговых тонкостей, списков адресов; на более высоком уровне следует предоставление информационных писем и бюллетеней, более подробных исследований, уточняющих картину экономической и коммерческой жизни страны, и, наконец, на еще более высокой ступени, исполнение специфического заказа предприятия. При этом осуществляется чрезвычайно трудоемкая работа, например, собирается материал на конкретных лиц, тщательно изучается тот или иной рынок, подбираются операторы, организуется вплоть до мелочей миссия по изучению рынка и покупательского спроса, проводится ее коммерческая подготовка с опробованием продукции, обеспечиваются меры поддержки и начальные этапы использования полученных результатов, в том числе организационная помощь, необходимая для всех этих операций. Следует упомянуть проведение постоянных заседаний экономического, тематического или секторального характера, необходимые для продолжения подобных операций. Все страны напряженно трудились, чтобы сделать эти услуги профессиональными, добиться единообразия в их оказании аппаратами торговых советников в разных странах, определить уровень качества, словом, привести их в соответствие с требованиями рынка. Этому весьма способствовало одно важное об-

стоятельстГво — установление расценок на услуги микроэкономической дипломатии.

Установление расценок на услуги торговой поддержки, оказываемые экономической дипломатией, стало новостью 80-х годов.

Первоначально они были бесплатны. Считалось нелепым платить з^ них, поскольку их относили к разряду услуг, оказываемых государством и его службами или за его счет в целях решения национальной задачи, какой являлось расширение экспорта. Более того, нужно было убрать все, что могло заставить предЯРИятия отказаться от внедрения на внешние рынки, а для это^о нейтрализовать дополнительные затраты при экспорте, освободить предприятия от всего, что могло сделать экспорт боле£ трудным или более рискованным, чем сбыт продукции на вьОТеннем рынке.

С этой[1] точки зрения безвозмездность услуг посольств служит показателем взглядов на политику в сфере внешней торговли, господствовавших до конца 70-х годов и положивших начало мИ°[г]им видам помощи, например, страхованию кредитов (выпл[ат]ы для покрытия возможных убытков в случае особого риск^а). устройству за границей профессиональных салонов (выплаты [в] счет обременительных подготовительных шагов и для частичного покрытия издержек, связанных с отдаленностью мест проведения) или, наконец, организации многочисленных ознакомительных поездок за границу. Усматривалось противоре?[чие в том]> что предпринимателей убеждали отправляться заграницу, а в итоге предъявляли счет к оплате — наоборот, и>£ нужно было всячески поддерживать. Не будет слишком карикатурным преувеличением утверждать, что предприятиям как бы говорили: «Укладывайте чемоданы, все остальное сделаем м[ь1]»-

Довольно скоро стали очевидны изъяны подобной политики. Облегчение трудностей, связанных с внешней торговлей, создавало опасность возникновения мнимых или скоропреходящих увлечений. Объявление экспорта великой целью нации порождался опасность отношения к нему, как к жертвенному служению стране и забвения того, что он служит прежде всего интереса^ предприятия. Поддержка зарубежной деятельности предприятия постоянными денежными вливаниями, создавала впечатление, будто оно в одиночку не в состоянии постоять за себя за границей. Наконец, особое отношение к зарубежной деятельности предприятия, внушало мысль, будто в других странах условия работы более трудные, чем у себя дома, будто бы все, ч-fo непохоже на свой родной рынок, сопряжено с непомерныМИ трудностями. Такие взгляды проистекали, в сущности, из превратной концепции. Если в желании помочь предприятиям развеять опасения, сделать первые шаги в чужой стране, а порою стать поводырем и, взяв за ручку, довести до первого иностранного клиента, и не было ничего странного, нужно было немедленно, после этого научить их рассчитывать на собственные силы и самостоятельно находить способы обходить препятствия. Порочные последствия такой установки становятся очевидны при анализе того, как используется кредитование экспорта. В странах, где этот механизм хорошо налажен, таких, как Франция, доля экспорта на условиях кредита по сравнению с полностью оплаченным экспортом значительно превышала в процентном выражении соответствующие показатели других стран. А поскольку кредиты предоставлялись во Франции не более щедро чем в других странах, эта разница свидетельствовала о менее эффективном использовании этих кредитов и сосредоточении деятельности предприятий на операциях, подкрепленных денежными вливаниями и поддерживаемых государственной властью, в то время, как конкуренты, вероятно, не окруженные столь внимательной заботой, больше всего усилий направляли на реализацию продаж за наличные. В начале 80-х годов такая политика становилась все менее обоснованной по мере того, как внутренние рынки становились столь же открытыми для конкурентов, как и иностранные, что сокращало разницу в их относительной доступности. Таким образом, деятельность за границей лишалась отчасти оправдания особого отношения к ней, а условия ее осуществления следовало сообразовывать с нормальными условиями рынка. Как мы уже видели, именно это и произошло. Выделение кредитов повсеместно стало обычным делом, а финансовая помощь оказывалась под все более строгим надзором. Оплата услуг, оказываемых экономической дипломатией, относится к свидетельствам подобного изменения курса.

По правде говоря, документация и услуги, предоставлявшиеся организациями в сфере информации и содействия (во Франции ФЦВТ), давно уже стали оплачиваемыми. Нововведение 80-х годов заключалось в применении того же подхода в отношении услуг, оказываемых за границей службами экономической дипломатии (Пункты экономической экспансии во Франции), даже если эти счета являлись скорее вопросом принципа, чем реального денежного дохода. В частности, не подлежат оплате операции, связанные с деятельностью государственной власти, например, официальные демарши, так же как и все услуги по освоению нового рынка и установлению первых контактов. К тому же расценки весьма скромные по сравнению с платой, взимаемой другими посредниками, тем

более службами консультантов. Таким образом, взнос предприятий скромен, особенно это касается пробных операций, в которых более всего заинтересованы новички[1]. Расход совершенно ничтожен по сравнению с тратами, необходимыми для начала углубленного изучения рынка. Что же до прибыли госслужб, она смехотворна по сравнению с объемом их бюджета. В действительности имеет значение не сумма, а принцип взимания платы с вытекающими из него изменениями в поведении, и с этой точки зрения результаты были ощутимыми — эта мера увеличила ответственность как предприятий, так и служб.

С того момента, как предприятиям пришлось взять на себя обязательства в пределах определенной сметы расходов и тратить деньги, их отношения с опорными пунктами экономической дипломатии за границей приобрели явно более профессиональную окраску: они стали дополняться полными и подробными описаниями их положения, обсуждениями стратегии выполнения предстоящих дел, и стали относиться с подобающей серьезностью к результатам. Еще одно подтверждение получила истина о том, что безвозмездная помощь недорого ценится и, следовательно, хуже используется, чем оплаченный труд. Другое неудобство бесплатных услуг состоит в том, что о них можно просить без всякой на то нужды, ибо они ничего не стоят. Теперь просьбы такого рода отбираются с тем большей осмотрительностью, что за их выполнение придется раскошеливаться. В прежние времена службы дипломатических представительств были завалены просьбами, в обоснованности которых зачастую было трудно удостовериться и среди которых было нелегко сделать выбор, а выбирать нужно было дела наиболее срочные просто из соображений общей нагрузки и обеспечения эффективности.

В том, что касается посольских служб, то оценка стоимости их услуг и дискуссии, вызванные поступавшими запросами, делали возможной сортировку этих запросов на хорошо обоснованные или не заслуживающие внимания, либо не отвечающие требованиям, предъявляемым к тщательно продуманному проекту. Вступая в договорные отношения с каким-либо предприятием, эти службы со всей серьезностью относятся к своему новому качеству поставщика услуг и к требованиям, предъявляемым к качеству и срокам выполнения порученной работы. Выплачиваемые суммы означают, наконец, признание того, что сделанная работа чего-то стоит. Подобное признание полезности служб стало для них новым стимулом. Вообще говоря,

[1] В качестве примера, список фирм стоит от 500 французских франков во французской загранслужбе и 15 долларов в службе США.

переход от безвозмездности к платности, от оказания услуги к ее продаже пошел на пользу всем. Диалог предприятий и государственных учреждений возобновился, но на основе большей ясности, откровенности и оперативности.

Отныне микроэкономическая дипломатия работает, как бы в условиях рынка, и использует коммерческие средства, в соответствии с установленными правилами, что может поставить проблему ее сосуществования с другими частными посредниками: торговыми палатами, всякого рода советниками и субподрядчиками, а также, возможно, и проблему правомочности участия в этой деятельности государственных служб. Не лишают ли профессионалов, стремясь ко все большему профессионализму, части тех, кто должен был бы входить в число их клиентов? Не следовало бы, напротив, способствовать развитию филиальной сети этих предприятий? Не создается ощущения, что идет настоящая конкурентная борьба, во-первых, потому что предприятия, прибегающие к услугам экономической дипломатии, торговых советников и др., это по большей части малые и средние предприятия, которые хотели бы получить некие первичные ознакомительные услуги по низкой цене или бесплатно. Выполнение такого рода заказов не окупает себя, и консультанты избегают таких клиентов. Во-вторых, потому что финансовые возможности официальных служб ограничены, а их доходы покрывают лишь малую часть их расходов, что само по себе ставит предел росту масштабов их деятельности. Во всяком случае, они создавались не для того, чтобы завоевать свою долю рынка, но для выполнения работы, которой другие не занимаются: появиться там, где не обосновался какой-либо филиал предприятия, и предложить полный набор услуг; там, где другие занимаются поддержкой предприятий, сосредоточить усилия на услугах, которых другие не оказывают, организуя, в случае необходимости, распределение функций путем заключения соглашений между различными посредниками[1].

Короче говоря, новая стратегия экономической дипломатии в отношении предприятий заключается в том, чтобы помочь им осмыслить значение мировых рынков, прийти к осознанию того, что во спасение от грозящих там опасностей лучше принять заключенный в них вызов, лучше приспособиться к изменениям обстановки, чем пугаться их. Она направлена к тому, чтобы вооружить предприятия средствами противодействия,

[1] В начале 90-х годов Франция создала в нескольких странах целую сеть такого рода обслуживания под названием РЕФЛЕКС, охватывающую Центры экономической экспансии, торговые палаты и другие учреждения общего значения, обосновавшиеся на местах.

дать им возможность осуществить соответствующую перестройку и вносить в свою деятельность поправки с учетом происходящих перемен, к тому, наконец, чтобы поддержать их усилия и помочь им занять на своих рынках место среди сильнейших[1].

Но государства не ограничиваются коммерческими методами. Как и в прошлом, а, может быть, даже чаще, чем в прошлом они прибегают к политическому нажиму. Они берут под свою опеку некоторые проекты и предприятия — явление, похоже, исключительное — и явно не в стиле поставщиков услуг, занимающихся на рынке коммерческой деятельностью, которую они, казалось бы, взяли на вооружение.

Государственное шефство над предприятиями, это, скорее всего, ***исключение,*** может быть, потому, что соперничество и показатели могущества из сферы военного потенциала переместились в область экономических возможностей, правительства все чаще и все откровеннее демонстрируют свой интерес к планам предприятий, стараясь изо всех сил «продать» изделия своей страны. И такое рвение наблюдается не только у министра внешней торговли — ему по долгу службы положено заниматься этим — или у министра экономики и финансов, несущего ответственность за внешние расчеты. Стало обычной практикой, когда министр иностранных дел, премьер-министр и даже глава государства путешествуют не иначе, как в сопровождении большой группы глав предприятий, порою весьма внушительной. Каждая их таких поездок служит поводом для объявления новых контрактов, а иной раз и для пышной церемонии подписания оных в присутствии государственных особ, исполняющих таким образом свой шефский долг. Можно сбиться со счета, сколько отправляется писем и раздается телефонных звонков в поддержку какого-нибудь делового предложения. Спустя год после своего избрания Жак Ширак оценил в 120 млрд франков сумму, на которую было заключено торговых сделок, благодаря его личному вмешательству[2]. Билл Клинтон не колеблясь отправил личное письмо королю Саудовской Аравии Фахду, дабы посоветовать ему приобретать телефонные станции фирмы АТТ, а не Норзерн Телеком (частично принадлежащей Канаде) и покупать самолеты Боинг и МакДоннелл Дуглас, отдав им предпочтение перед европейски-

[1] Эти мысли навеяны тем, что было сказано секретарем по делам торговли Соединенных Штатов в четвертом ежегодном докладе Конгрессу по поводу деятельности Координационного Комитета содействия торговле (октябрь 1996 года). Их могли бы с успехом произнести все его коллеги из великих промышленных держав.

[2] Выступление по телевидению 14 июля 1996 года.

ми Аэробусами. На менее высоком уровне, на уровне министров или послов, шефство стало привычным делом и, судя по всему, приносит пользу. Вот лишь один пример. В сентябре 1994 года, во время визита в Пекин секретаря по делам торговли США^Рона Брауна, которого сопровождали 25 директоров предприятий, было, насколько известно, заключено сделок на общую сумму, близкую к 6 млрд долларов, из которых 1,2 млрд пришлось на поставку 40 самолетов МакДоннелл Дуглас, с возможным приобретением в дальнейшем второй партии в 130 единиц. Судя по имеющимся сведениям, министр готовил, помимо того, почву для новых сделок на общую сумму в 25 млрд долларов. Другие страны не остаются в долгу, даже те, где проповедуют, что государство не должно вмешиваться в дела предприятий. Ни Тетчер, ни канцлер Коль, ни их министры никогда не отказывались от деловых встреч и не считали зазорным появляться в окружении руководителей предприятий.

Словом, создается впечатление, как если бы поддержка со стороны политиков заменила поддержку финансистов, отныне отодвинутых на второй план. Не следует ли заключить при виде такого рвения, что изобретено абсолютное оружие против конкуренции?

Прежде всего, необходимо отделить случаи, когда государственные власти привносят в контракт добавленную стоимость, например, собственную экспертизу или контроль своих технических служб в связи со строительством атомной электростанции от случаев, когда происходящее имеет само по себе политическое значение, например, продажа военной техники и тем более ее производство на основе кооперации. О случаях, когда правительство участвует в сделке уже в силу договорных обязательств, забывать нельзя, но это бывает не так часто.

Говоря по существу, речь идет о поддержке полностью частной торговой операции, а в этой области государство не всесильно, и, по здравом размышлении, следовало бы с осторожностью судить о полезности его вмешательства.

Во-первых, нужно с осторожностью относиться к триумфально объявленным итогам, даже подкрепленным цифрами. Выразить мнение, что нелегко определить, действительно ли вмешательство политиков оказалось решающим, отнюдь не значит отозваться о нем пренебрежительно. Оно сочетается со вкладом других участников. Чрезвычайно важное значение имеют также усилия предприятия, направленные к тому, чтобы сделать свое предложение более привлекательным. Если контракт подписывается по случаю официального визита, это еще не значит, что переговоры завершились к этому моменту и

именно благодаря присутствию важных персон, приехавших ради такого случая, а это значит, в более широком смысле, что визит стал для сторон в этой сделке поводом для того, чтобы условиться о сроке завершения переговоров или придать оттенок торжественности церемонии подписания, тем более, что она проходила в присутствии столь высокопоставленных особ. Кстати, нелишне напомнить, что фиксированный срок — обоюдоострое оружие: он давит и на продавца, и на покупателя, и как тот, так и другой могут в спешке пойти на необоснованные уступки, чтобы все было готово к сроку. Такие опасения могут привести к отсрочке подписания контракта в ожидании, что кстати подвернется какое-нибудь событие в политической жизни, чтобы совокупное впечатление от одного, и от другого было более внушительно.

Во-вторых, подобная политическая поддержка возможна не везде. Она не мыслима в крупных странах с рыночной экономикой, где предприятия ничем не связаны в своем выборе. Трудно вообразить, чтобы французские или немецкие министры намекали бы своему британскому коллеге, что, хорошо бы, чтобы Бритиш Эруейз покупала Аэробусы (между прочим, отчасти изготовляемые и в Соединенном Королевстве!), вместо того, чтобы радоваться своему положению заповедных территорий Боинга, даже если их доводы и разумны. Нажим может произвести желаемое впечатление лишь в странах, где государство непосредственно влияет на конкретные решения предприятий, особенно, когда речь идет о государственных закупках или национализированных предприятиях, что относится, в частности, к проектам крупномасштабных работ по сооружению инфраструктуры или к военной технике, да и то при условии, что механизмы принятия решений не находятся в руках какого-либо независимого органа (например, национальные предприятия с децентрализованным управлением)[1]. Наконец, в странах, где весьма настороженно относятся к посягательствам правительства на управление предприятиями, меры политического нажима должны проводиться с особыми предосторожностями. Предприятие, нуждающееся в поддержке правительства, всегда могут заподозрить в том, что оно не способно обеспечить своему предложению достаточную привлекательность только за счет его конкурентоспособности.

В-третьих, такого рода шефство опасно тем, что предприятия могут оказаться в положении заложников. Стоит лишь правительству заняться «проталкиванием» какого-либо проекта, как сей проект приобретает некую политическую значимость и, здраво рассуждая, за него можно и плату потребовать. Шефство над предприятиями никогда не бывает бесплатным. Иногда плата вносится авансом. Так, передача заказа Сауди Арабиек Эрлайнз американским самолетостроителям произошла всего через несколько недель после возобновления переговоров о реструктуризации долга Саудовской Аравии, образовавшемся вследствие произведенных ей ранее закупок военной техники в США. В других случаях плата взимается задним числом (например, просьба о предоставлении права на посадку в обмен на покупку Аэробусов), и тогда предприятию приходится ждать, когда сделка будет завершена. В 1992—1994 годах Китай внес французские предприятия в черные списки по той причине, что ранее французская боевая техника была продана Тайваню, а посему пришлось ждать окончания этого спора, чтобы вернуться к прерванным взаимоотношениям. В данном случае своей поддержкой правительство сыграло злую шутку с предприятиями. Пострадавшие промышленники, превратившиеся в итоге из должников правительства в его жертвы, громко требовали, чтобы политическая размолвка была улажена к удовлетворению китайцев.

Наконец, в подобных обстоятельствах, когда порой неизвестно, чего больше требуется, изворотливости или проницательности, доводилось наблюдать, как, точно в насмешку, все проходило обратно привычному развитию событий, и правительство, к которому обратились с просьбой о поддержке, весьма искусно убеждало собеседников, пришедших ходатайствовать в пользу некоего проекта, в оправданности уступок, о которых оно в свою очередь просило предприятия, взятые им под опеку, и, желая добиться этих уступок, заключило с ними союз, повергнув просившие его о поддержке предприятия в совершенное изумление столь неожиданной изменой союзническому долгу.

В общем и целом, было бы неверно полагать, будто политический нажим представляет собой единственный способ со стороны государства привести дело к благополучному концу, но в известных случаях он может принести пользу. Как бы то ни было, предложение должно быть конкурентным. Крайне редко поставщик делает выбор, пренебрегая всякими соображениями экономического характера, но такого нажима может оказаться достаточно, чтобы чаша весов склонилась в пользу одного из двух равноценных предложений. При прочих равных условиях, предпочтение, естественно, отдается тому из них, чьи собственные достоинства дополняются неким политическим подтекстом. На предварительной стадии то или иное предпри-

[1] В 1994 году «Эр Франс» закупила «Боинги» вопреки мнению правительства.

ятие может, благодаря политическому покровительству добиться того, что его пригласят для консультаций, иначе впоолне возможно, что его предложение было бы оставлено без вснимания. В таком положении оказались в 70-х годах, например, многие французские предприятия на Ближнем Востоке, где РМХ просто не замечали, потому что руководители предприятий эгтих стран привыкли иметь дело с англо-саксонской технологией. К их услугам так никто и не обратился бы, если бы за нихг не вступилось французское правительство.

В конечном счете, политическое давление редко вьлражается в предоставлении льгот в чистом виде, приносит полгьзу лишь в некоторых случаях и зачастую приводит просто к обострению конкуренции, и уж, во всяком случае, никогда не завершается успехом, если не связано с расходами. С точки зрения экономической целесообразности оказать политическую поддержку, чтобы нарушить нормальный ход конкурентной борьбы, значит вернуться к отжившему свое, и коль скоро, несмотря на эти грустные факты, к такому приему по-прежнему прибегают, то это, возможно, только потому что он одновременно удовлетворяет испытываемую политиками потребность показать, что они принимают живое участие в деловой жизни, и желание глав предприятий продемонстрировать, что власть с ним считается, а это обстоятельство в сфере внешних отношений, как правило, воспринимается как своего рода свидетельство респектабельности. Но шефство продолжается еще и потому, что так делают все. Пользы получается не много, но вполне возможно, что, не будь шефства государственной власти, предложение, лишенное его, могло оказаться не столь привлекательным. Точно так же реклама стиральных порошков и горючего, отнюдь не добавляет ничего товарам, похожим друг на друга, но тем товарам, что ей не пользуются, грозит забвение. Таким образом, перед нами все та же привычная на рынках практика, и в таком качестве политическое шефство составляет неотъемлемую часть торговой стратегии, разрабатываемой государствами. *Государство в качестве торгового стратега* представляется конечным этапом развития, которое, благодаря постепенно зревшему осознанию господствующего положения рынка, вело его от политики помощи к политике поддержки, от волюнтаристских вмешательств, основанных главным образом на государственных средствах воздействия, к традиционным торговым методам: информация, подготовка рынка, консультирование, финансирование (все более и более целенаправленное). Подход, казалось бы, привлекательный. Государству, поддерживающему предприятия, следовало бы отказаться от пассивной роли, ожидая, когда к нему обратятся за помощью, и выступать

активным партнером, определяющим направление работы наибольшей важности и сосредотачивающим усилия на задачах, для решения которых имеются наилучшие условия. Таким образом, финансовые ресурсы использовались бы эффективнее, а результат был бы ощутимее.

Но есть преграды, кладущие предел этим мечтам. Первая связана с невозможностью уподобить экономику целой страны отдельному предприятию. Предприятие работает на ограниченное число рынков, и цели его могут оказаться весьма избирательными, а в стране с множеством экономических операторов осуществляется много видов деятельности и, следовательно, применяется много стратегических установок, сумма которых вряд ли приведет к некоему общему плану. Может получиться своеобразная туманность, внутри которой каждый тянет одеяло на себя. В Париже, где умиляются товарами с ярлыком «Сделано в Японии», нередко можно слышать разговоры о «французской марке», как о некой идее, которая могла бы стать объединяющим началом экономической политики с применением современных методов менеджмента, но это словосочетание не отражает действительности — как и другие страны, Франция более всего напоминает пеструю смесь профессиональных занятий, которые берут свое начало от одного корня и разделяют общую судьбу, но действуют в условиях децентрализованного управления.

Второй ограничитель: государство не располагает возможностями оценить окупаемость своих операций. Оно может лишь сопоставлять полученные результаты со своими общеполитическими целями или со своими бюджетными возможностями, но оно не имеет критериев, которые дали бы ему возможность точно определить доходность истраченных сумм. В случае ошибочного выбора целей и средств предприятие должно немедленно пересмотреть свою стратегию либо исчезнуть, в то время, как государство, уверенное в своем выживании, может заупрямиться сверх всякой разумной меры, а правительства могут не сразу оценить последствия этого упрямства, поскольку политический контроль над правительством осуществляется не по каждому конкретному проекту, а административный надзор приводится в действие лишь по истечении довольно продолжительного времени. Таким образом, осторожность подсказывает, что нужно сделать так, чтобы правительство осуществляло свою стратегию лишь при условии ограниченного и сообразного обстоятельствам использования своих средств, не отражающегося на возможностях выбора предприятий. Хваленая Япония являет нам пример, над которым стоит поразмыслить. Ее сильные стороны заключаются не столько в дально-

видности выбора, ибо министерство внешней торговли и промышленности нередко ошибалось (оно остановило свой выбор на производстве больших ЭВМ и фармацевтических препаратов, однако неодобрительно относилось к развитию автомобилестроения и проигнорировало миниатюризацию), сколько в экономном расходовании государственных средств и, главное, в подходе: достаточно гибкие методы, чтобы не мешать предприятиям делать свой выбор из-за стратегических установок министерства, идущих вразрез с их желаниями, и достаточно согласованный подход, чтобы дать понять государственной власти всю относительность ее политических установок.

Третий ограничитель заложен в объеме полномочий государственной власти. Не ее представители принимают решения о начале разработки нового рынка, не они подписывают контракты — в данном случае они просто помощники предприятий: они предоставляют в их распоряжение средства, порою внушительные, но их услуги всего лишь одно из звеньев последовательных усилий, ведущих к заключению контракта. Принимаемые ими меры лишь тогда имеют смысл, когда планируются в рамках определенных партнерских отношений.

В общем, для государств есть смысл составлять определенную программу одновременного использования своих средств, чтобы удовлетворить уже обозначенные потребности предприятий и быть готовыми воспользоваться благоприятной обстановкой на мировых рынках, выполняя заодно и функции опытного поставщика услуг. Но государства идут еще дальше и в расчете на то, что указания, содержащиеся в их аналитических исследованиях и предпочтениях, станут условными сигналами для предприятий, они выполняют еще одну функцию, функцию скорее политического свойства, заключающуюся в распространении идей и объединении усилий.

Хотя США и Франция совершенно по-разному, как правило, относятся к проведению активной экономической политики, оба государства придерживаются в этой области сходной политической стратегии.

Не следует удивляться тому, что Франция, где участие государства в экономической жизни считается нормальным явлением, с очень давних пор формулирует определенные цели и по отраслям, и по странам.

В том, что касается отраслей производства, избранных в качестве целей, легко убедиться по тому, что Франция во все времена обнаруживала ярко выраженную склонность увлекаться самой современной продукцией и достижениями технического прогресса. Достаточно напомнить, сколько энергии было вложено ею в утверждение стандартов телевещания и в самоле-

тостроение. В области телевидения сначала усиленно продвигался стандартный экран с разверткой в 819 строк, затем системой цветного телевидения СЕКАМ, соперничавшей с системой ПАЛ. Уверенная в том, что лучше техники в мире нет и в том, что она дает решающее преимущество ее телевизионной промышленности, французская дипломатия развернула кипучую и настойчивую деятельность, стремясь убедить как можно больше стран принять эту систему. Не остановились даже перед тем, чтобы бесплатно передать ее СССР. Однако это все оказалось напрасно. Телесистемы СЕКАМ получили ограниченное распространение за пределами зоны франка и СССР. Расчет на производителей оказался не только неточен, но и просто ошибочен — французские промышленники не очень-то спешили покинуть рынок, по их мнению им гарантированный, а их соперникам не составило большого труда выпускать оборудование СЕКАМ и наводнять им рынки, принявшие этот стандарт. Сегодня все телеприемники расчитаны на несколько систем, так что все усилия пропали даром. Единственный полезный урок заключается в неизбежном выводе: экономическая дипломатия не в состоянии только собственными силами продать товар при всех его достоинствах. Необходимо прежде нацелить на него наступательную стратегию предприятий. Урок был принят к сведению в связи с очередным телевизионным стандартом Д2МАК, к проталкиванию которого на рынки присоединилось, в том числе, и ЕЭС, но его поддержка оказалась недолгой — ровно столько времени, сколько потребовалось, чтобы констатировать нерешительность промышленности, которая отказалась, в конечном счете, от этой затеи, остановив свой выбор на цифровой системе и, поставив под вопрос все предпринятые усилия.

Особо благоприятные условия были созданы для еще одной категории изделий — летательных аппаратов. Вначале, в 60-х годах — Каравелла, позднее Аэробус, АТР и вертолеты. Сразу стал очевиден в связи с этими авиационными аппаратами, которые все, за исключением Каравеллы, производились на основе кооперирования, значительный отрыв Франции от своих партнеров — наглядный пример вышеупомянутой проблемы массированного выброса на рынок товаров международного производства. Особых трудностей не возникает до тех пор, пока поддержка оказывается на техническом уровне, но когда дело привлекает внимание политиков, при том что не все заинтересованные правительства одинаково убеждены в важности проблемы, различная степень участия партнеров в ее решении может стать причиной слабости по сравнению с конкурентами, пользующимися более надежной поддержкой.

Третья категория товаров — сельскохозяйственная продукция — была окружена неусыпными заботами, причем в большей мере необработанное сырье или полуфабрикаты, чем продукция пищевых отраслей. Здесь идет речь об одном из аспектов французской политики развития сельского хозяйства, ориентированного на экспорт и, извлекающего доход и из объема производства, и из производительности труда.

Вообще говоря, упор делался больше на производстве средств производства, чем на производство потребительских товаров, причем в особо выгодные условия ставились те отрасли промышленности, в которых Франция обладала техническим превосходством и общепризнанным опытом: ядерная энергетика, строительство железных дорог, электроника для бытовых нужд и для промышленности и, наконец, военное снаряжение. Считается, что производство средств производства, нередко изготовляемых на основе предварительной сметы, чтобы удовлетворить специфические запросы заказчиков, предполагает более длительную работу инженеров-конструкторов и более сложное техническое оснащение, чем производство потребительских товаров, нередко серийное, чем и объясняется подобная ориентация других стран-экспортеров. Но, в сущности, она проистекает не столько из сознательного предпочтения, сколько из недостаточных возможностей государственной помощи производству предметов потребления. В частности, оно получает довольно скромную помощь из государственной казны ввиду отсутствия амортизации.

Что же до географических точек приложения усилий Франции, то они сместились вместе с центрами притяжения мировой экономики.

В 60-годы главные усилия направлялись на крупные рынки, на которых участие Франции было сочтено весьма недостаточным: Соединенные Штаты, Великобритания, Япония и, естественно, Германия, новый партнер и самый опасный из всех конкурентов ввиду создания Общего рынка.

Нефтяные потрясения оставили глубокий след в экономической жизни 70-х годов, когда центрами притяжения стали страны, которые, благодаря неслыханному росту своих доходов, превратились в крупнейших покупателей — нефтедобывающие страны, а также, хотя и, далеко отставая от них, страны, располагающие запасами сырья. Внезапное изменение условий торговли и рециклирование нефтедолларов полностью изменили сложившиеся приоритеты. Теперь упор был сделан на нефтедобывающие страны Ближнего Востока, Северной Африки, Венесуэлу, Мексику, Индонезию. Нефтеперегонные заводы, нефтехимические предприятия, дорогостоящие объекты

инфраструктуры, производство военной техники оказались в выгодном положении благодаря всплеску деловой активности на этих новых рынках, а банкиры тем временем трудились в поте лица, стараясь инвестировать или вложить в банки развитых стран капиталы, не истраченные дома.

Последствия нефтяного шока и кризис задолженности развивающихся стран создали в 80-е годы значительный вакуум на этих новых рынках, ставших рынками с высокой степенью риска, и даже относительно значительных и сложных финансовых операций, правда, не всегда оправданных. Все страны стали спешно переориентироваться на обширные платежеспособные рынки сбыта — страны ЕЭС и в более широком смысле ОЭСР. А коль скоро они были к тому же и крупными покупателями потребительских товаров, то они охотно шли на обмен услугами и прекрасно подходили для нужд приобретения международного опыта малыми и средними предприятиями, от которых все еще явственно попахивало отечественных душком. Новая система координат стала прекрасным поводом кое-что изменить в соотношении компонентов политики, слишком сосредоточенной на крупных проектах производства оборудования, и на ее представителях, которыми неизбежно оказываются крупные финансово-промышленные ассоциации.

90-е годы отмечены кризисом в Европе и, следовательно, сужением рынков Старого Света и бурным подъемом стран Юго-Восточной и Южной Азии и некоторой части Латинской Америки, которым суждено занимать все более значительное место на будущих рынках. К ним присоединились бывшие страны народной демократии Восточной Европы, не столь баснословно богатые, но переходящие к рыночной экономике — таким образом, и там появились вакантные места. Так произошла новая перестройка в расчете на эти новые рынки с большими потенциальными возможностями, но куда пока еще поставляется мало французских товаров. Она выразилась, в частности, в переориентации сети торговых советников и расстановке кадрового состава.

Хотя французские стратегические установки редко излагались в официальных бумагах, а проявлялись в практической деятельности более в виде магистральных направлений, чем в подробном перечне поставленных целей, они в целом отличались большой четкостью. Они грешили и прагматизмом, когда привязывались к тому или иному событию, создавая опасность модных ориентации, наподобие повального увлечения Ираном в период 1973—1978 годов. Эти установки нашли немало сторонников в экономическом сообществе страны.

В отличие от Франции, США лишь недавно стали испытывать потребность сообщить миру характерные особенности своей экономической дипломатии. Концепцию национальной стратегии широковещательно возвестил президент Клинтон. Сформулированная в сентябре 1993 года так называемая ***Национальная стратегия экспорта*** включала вполне традиционные задачи дипломатических переговоров, но была сделана попытка ввести нечто новое в части поддержки предприятий. Для начала в ней сформулирована цель в чисто стоимостном выражении: поднять экспорт страны с 618 млрд долларов в 1982 году до 1200 млрд долларов в 2000 году.

В области переговоров упор сделан, помимо завершения Уругвайского раунда, что уже произошло, на нескольких типах двусторонних соглашений: о защите капиталовложений, обеспечение прав интеллектуальной собственности[1], борьбе с подделками, о либерализации авиаперевозок и пресечения коррупции. Хотя эта тематика разрабатывается не только в США, они настойчиво внедряют ее в экономических кругах и нередко становятся инициаторами переговоров по этому поводу.

Поддержка предприятий направлена на повышение эффективности благодаря мобилизации всех средств на решение четко сформулированных задач, обильному притоку ресурсов от финансовых учреждений, наконец, благодаря строжайшему контролю за осуществлением проектов, отнесенных к разряду стратегических, и организации с этой целью особо тщательно продуманной координации использования наличных мер воздействия.

Первоочередные задачи имеют отраслевую и географическую привязку. В число отраслей первостепенной важности включен весь спектр технологии защиты природной среды, информатики, здравоохранения, транспорта, энергетики и финансовых услуг. С точки зрения географической, Азиатско-Тихоокеанский регион рассматривается в качестве будущего центра притяжения американских интересов, поскольку он объединяет наряду с США Японию, Россию и Китай, четыре государства, на долю которых приходится 40% мирового валового дохода и 50% населения мира и с которыми связаны перспективы быстрого роста торговли. Наибольшее значение придается ряду Крупных складывающихся рынков (КСР), к которым в Азии

[1] Речь идет о защите бурно развивающейся деятельности в сфере услуг, деятельности тех, кого Роберт Рейх называет жонглерами символов. В том, что касается экономики нематериальных благ, которую берут на вооружение богатые страны, соблюдение авторских прав станет, вероятно, одним из стратегических направлений экономической дипломатии будущего.

относятся экономическая зона Китая (Китай с Гонконгом и Тайванем), Индия, Индонезия и Южная Корея; в Европе — Польша; в Африке — Южная Африка, а на Среднем Востоке — Турция. В 1994 году к этим первоначально обозначенным странам были добавлены страны АСЕАН. Таким образом общее число достигло к тому времени семнадцати[1] при одновременном охвате множества производств, ибо каждый крупный технологический комплекс включает различные виды промышленной деятельности[2]. В общем и целом обозначилось великое множество задач первостепенной важности.

Выделение дополнительных финансовых средств первоначально служило, через посредство специального фонда, именуемого в обиходе «военная казна», в качестве противодействия кредитам помощи, связанным с поставками стран-конкурентов. Одновременно были расширены возможности организаций поддержки и финансирования и смягчены условия, при которых они имеют право принимать меры. Это касается страхового кредитования и финансирования экспорта осуществляемого Эксимбанком, финансирования и гарантий заграничных капиталовложений, ответственность за которые лежит на Корпорации заморских частных капиталовложений (ОПИК), финансирования исследований эффективности проектов за счет средств Агентства торговли и развития США (АТРС) и, наконец, помощи в отдельных случаях малым и средним предприятиям Администрацией малого бизнеса (АМБ). Вместе с тем Агентство международного развития США (ЮСЭЙД) получило предписание более тщательно изучать проекты, под которые выделяются финансовые средства, с точки зрения того, как их осуществление может отразиться на американских предприятиях.

Наконец, крупные операции, особенно связанные с крупными государственными закупками за границей, становятся отныне объектом всеобъемлющей наступательной политики поддержки, опирающейся на тесное взаимодействие всех уровней администрации, использующих все имеющиеся в их распоряжении средства (включая телефонный звонок или письмо президента). Нервный центр этого механизма поддержки, окрещенного Advocacy Nework (Сеть поддержки), находится в оперативном отделе (оперативном штабе) Министерства торговли,

[1] На сегодня 21 после присоединения к АСЕАН Вьетнама в 1995 году и Камбоджи и Лаоса в 1997 году.

[2] Например, технология в области транспорта охватывает самолето- и автомобилестроение, а также строительство и оборудование железных дорог и аэропортов.

где группа из двух десятков сотрудников обеспечивает круглосуточное наблюдение за ходом воплощения проектов и при необходимости приводит в действие нужные пружины.

Экономическая дипломатия в стенах посольств и экономическая дипломатия на местах

Совершив эту ознакомительную экскурсию в недра служб поддержки предприятий, нельзя не задаться вопросом, действительно ли речь идет об экономической дипломатии и о той ли самой экономической дипломатии, которая ведет переговоры в ВТО или составляет планы спасения стран с разваливающейся экономикой. Та ее разновидность, которую можно было бы назвать микроэкономической дипломатией, в первую очередь имеет дело с предприятиями, вступает в действие лишь для оказания поддержки, не выступает в качестве стороны в наиболее важных переговорах, и ее деятельность не выходит за рамки конкуренции и рынка, как правило, не находящихся в ведении административных служб, да она и не ходит торными тропами государственных властей. Вторая же, макроэкономическая дипломатия, выступает, в отличие от первой, в качестве действующего лица переговоров, несет за них ответственность, употребляет власть, которой ее наделило правительство, садится за стол переговоров с равными себе дипломатами других государств, и ее мир — это мир, принадлежащий ей — мир государственной службы.

Можно было бы подумать, что перед нами две дипломатии, работающие в совершенно разных областях, у которых общее лишь прилагательное «экономическая». Начинает даже закрадываться сомнение, действительно ли поддержка предприятий — дело дипломатии. Казалось бы, чего общего между организацией торговой демонстрации в универсальном магазине и дискуссией в рамках ОЭСР о нормах страхования кредитов, между разработкой совместно с небольшим предприятием его программы изучения рынка и спроса и участием в работе Европейского союза, между сбором сведений о каком-нибудь иностранном предприятии и переговорами о реструктуризации долга страны, прекратившей платежи? Существует ли связь между этими двумя видами деятельности, полезны ли они друг другу? Можно было бы склониться к мнению, что области применения, уровень проблем и методы двух этих разновидностей дипломатии столь различны, что они существуют в разных измерениях, и, видимо, все должно кончиться тем, что они будут рассматриваться каждая в отдельности, находясь в

совершенно разных структурах. Как мы в том убедимся, некоторые страны пошли именно по этому пути.

Между тем, разделение экономической дипломатии на отдельные разновидности создало бы определенные неудобства. Только работая с предприятиями, даже из числа самых малых, вместе с ними преодолевая трудности в условиях привычной им среды, можно понять суть дела, когда в экономических штабах толкуют о конкурентоспособности и торговом проникновении. Знание рынков и разработка государственных стратегических установок не могут опираться только на банки данных и статистические ежегодники, им необходимы записи торгового советника, от которых приятно пахнет сыром и машинным маслом, потому что объяснение происходящего, он нашел, выезжая непосредственно на место событий. Одна из причин того, что разработка центральными администрациями политики в сфере кредитования или обсуждение в ВТО нетарифных препятствий не могут опираться исключительно на мнения, высказанные представителями предприятий, либо на логические умозаключения заключается в том, что торговый советник находится в постоянном контакте с конкурентной средой. С другой стороны, благодаря опыту заключения международных соглашений приобретается искусство умелой защиты подвергшегося несправедливому обращению с ним предприятия прямо на территории страны, где разворачивается его деятельность. Общение на международных форумах или на столичных встречах с высокопоставленными чиновниками иностранных государств и руководителями крупных ассоциации превращает вас в собеседника, к мнению которого прислушиваются их коллеги и сотрудники за границей. В том, что касается правительств, глобализация экономики ведет лишь к умножению этих взаимосвязей, поскольку внутреннюю и внешнюю экономику нельзя более рассматривать в отрыве друг от друга. Посольствам в иностранных государствах приходится работать наподобие насоса, всасывающего и выталкивающего информацию, что влечет за собой перестройку их взаимодействия с центральными администрациями, возможности которых еще не исчерпаны, ибо снабжение информацией должно быть обоюдным. Ради достижения этой цели Франция и США, не имеющие сходных структур, прибегают к координации высокой степени по всем направлениям. В США она обеспечивается Координационным Комитетом развития торговли (ЮОЧ), возглавляемым и руководимым Министерством торговли, в рамках которого работают четыре крупных агентства содействия экспорту и капиталовложениям. Во Франции она осуществляется в стенах Министерства экономики и финансов, а когда

необходимо участие Европейского союза или ОЭСР — в рамках Генерального Секретариата Межминистерского Комитета по вопросам Европейского экономического сотрудничества (ГСМК).

Этот обмен информацией подсказан здравым смыслом. Если исходить из утверждения, что экономическая жизнь создается предприятиями и что экономическая дипломатия способствует подготовке условий для их работы, то чрезвычайно важно не порывать связей с этим ключевым звеном экономики. Наилучший способ сохранить их состоит в том, чтобы вместе с предприятиями приобретать опыт работы на рынках в тех странах, где они обосновались.

Можно было бы, уподобляясь некоему баснописцу, придумавшему два вида крыс — городскую и полевую, вообразить экономическую дипломатию посольских служб и экономическую дипломатию, действующую на местах — как два образа, наделенных разными типовыми признаками, но они же являются и двумя гранями одной и той же политики самоутверждения в глобализованном мире.

Независимо от того, какой разновидности дипломатии они принадлежат, новые темы и новые методы внешней экономической политики весьма мало походят на те, которыми пользовались такие деятели, как Пальмерстон, Талейран, Меттерних, Дизраэли, Бисмарк или Поль Камбон, даже если эти великие люди сознавали влияние экономики своего времени на дипломатию. Их, скорее всего, не столько поразила бы совершенная техническая оснащенность министерства иностранных дел, сколько то обстоятельство, что иностранные дела превратились в дела внутренние и, утратив налет необычности, как бы стали делами вполне заурядными. Вероятно, они попытались бы понять, что происходит с дипломатическими методами в этом новом мире международных отношений.

Вопрос возникает сам собой, а посему в следующей главе мы постараемся разобраться в том, что экономическая дипломатия сделала с традиционной дипломатией.

Глава VII

ГДЕ ФОРМИРУЕТСЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ

Экономическая дипломатия добавила новые темы к тем, которыми испокон века занималась дипломатия. Преодолев традиционные границы иностранных дел, она сказала свое слово и даже пустила корни во внутренних делах. Но та ли это дипломатия, что и прежде? Похоже, многое уже изменилось, ибо она вершится в иных местах и иными методами. Названия этих мест красуются на видном месте в деловых календарях, потому что тесное соседство, взаимозависимость и взаимная поддержка, ставшие отличительными чертами современного мира, обязывают обмениваться мнениями, договариваться, встречаться, совместно принимать решения по все более широкому кругу вопросов и, соответственно, налаживать согласованную работу, увеличивая число конференций, встреч на высшем уровне и создавая все новые международные организации. Эти методы требуют новых талантов, потому что благодаря многосторонней деятельности, порожденной этими методами, сложилась новая дипломатия, процветающая на базе экономики.

Экономическая дипломатия создает свои собственные организационные формы

Дальние страны стали близкими партнерами или ближайшими конкурентами, а рынки реагируют со скоростью электронного устройства — мгновенно. Для тех, кто принимает решения, расстояния тоже перестали иметь значение так что личные встречи могут быть более частыми. В сфере экономики бесчисленные конгрессы, коллоквиумы и симпозиумы происходят во всем мире, ими пестрят листки календарей. На них встречаются руководители государственных и частных организаций. В числе недавно образовавшихся некоторые входят в частный сектор экономики, как, например, ежегодный коллоквиум в Давосе, устраиваемый Всемирным Экономическим Форумом, или трехсторонняя комиссия, неформальный совет, состоящий из весьма высокопоставленных деятелей из демократических промышленных стран, которые совместно занима-

ются совершенствованием координации экономической политики Северной Америки, Европы и Японии. Другие носят более официальный характер, как, например, ежегодные сессии Международного Валютного Фонда и Всемирного Банка. Там собираются нужные сведения, составляются мнения, а порой и готовятся решения, только там приобретается нужный авторитет. Представители экономической дипломатии, охотно посещающие эти собрания, тоже строят свою деятельность, опираясь на встречи и совещания, сообщающие определенную размеренность программе ее работы, графику выполнения поставленных задач, ходу ее деятельности. Эти календарные даты и места съездов образуют мир, ставший миром экономической дипломатии. Ранее упоминались многие из его составляющих частей, и пускаться в описание каждого значило бы нагнать скуку. Заслуживает тем не менее более внимательного рассмотрения такое новое явление, как встречи в верхах, а также международные экономические организации, число которых увеличивается с поражающей воображение быстротой.

По числу и частоте *встречи в верхах* — явление новое в нашем мире, где пространство расширяется, а время сжимается. На протяжении всего Средневековья прямые переговоры между главами государств, в частности, между королями Франции и Англии, были частыми, потом стали более редкими и достопамятными событиями, как, например, пышный прием, устроенный Генриху VIII Франциском I в лагере Золотого Полотнища близ Кале в 1520 году. Время сохранило память о встрече Наполеона с царем Александром I в 1807 году на плоту, плывущем по Неману близ Тильзита в восточной Пруссии, о мирной конференции в Версале в 1919 году, о конференциях в Касабланке, Тегеране и Ялте в годы минувшей войны. В наши дни встречи в верхах перестали быть явлением исключительным, поскольку политическим лидерам пришлись по вкусу встречи друг с другом. Перечислить их не представляется возможным, они происходят на разных уровнях (глав правительств или глав государств), нередко институционализируются и проводятся регулярно. На них рассматриваются главным образом экономические вопросы, и наблюдается тенденция к замене ими традиционных механизмов дипломатии.

Ограничимся рассмотрением двух видов встреч на высшем уровне самого высокого ранга: встреч в рамках Большой семерки и Европейского совета.

Встречи на высшем уровне Большой семерки возникли из потребности наладить после развала системы Бреттон-Вудса какой-то минимум обмена мнениями между великими экономическими державами, дабы восполнить прерванное сотрудни-

чество государственных институтов. Начало им было положено Кружком любителей чтения (Library group), объединившим министров финансов Германии, США, Англии и Франции (позднее и Японии), которые с 1973 года начали негласно встречаться в библиотеке Белого Дома. Среди участников встреч были Валери Жискар д'Эстен и Гельмут Шмидт, которые, став соответственно президентом и канцлером, вернулись к идее неформальных встреч, так сказать, у камина. Они полагали, что подобные встречи не следовало устраивать с какой-либо определенной регулярностью, а собираться по мере надобности, что все должно происходить в такой обстановке, чтобы можно было обеспечить свободный и открытый обмен мнениями, разговаривать частным образом, вдали от советников и без журналистов, что разумно ограничивать приготовления до минимума, без казенной волокиты, а повестка дня должна включать весьма небольшое число тем стратегического значения. Именно на таких условиях произошла первая встреча в Рамбуйе в 1975 году, участники которой обдумывали новый международный валютный порядок, искали способ придать новый импульс экономическому развитию и старались выработать общую позицию ввиду вздорожания энергии.

Известно, что в дальнейшем встречи в верхах приобрели статус официального мероприятия с привлечением средств массовой информации и совершенно изменили прежний характер.

Во-первых, образовались традиции. В скором времени было решено, что встречи будут ежегодными, что страны-участницы будут председательствовать поочередно и приглашать остальных в гости. Во-вторых, первоначальный состав расширился с присоединением в 1975 году Италии и в 1976 году — Канады. В-третьих, трех независимых деятелей, не представлявших какие-либо официальные учреждения[1] и готовивших почву для первой встречи в верхах, сменили так называемые *шерпы,* которые в принципе всегда являются личными представителями глав государств и правительств, но выполняют также и государственные обязанности. Шерпы имеют помощников в лице младших шерпов[2], прибегающих к содействию не только соответствующих министерств, но и международных организаций наподобие ОЭСР или Международного энергетического агентства. В настоящее время шерпы собираются пять или шесть раз

[1] Раймон Барр, Джордж Шульц и Вильфред Гут.

[2] С французской стороны — один от министерства иностранных дел (директор экономического департамента), а другой — от министерства финансов (директор казначейства).

между очередными встречами в верхах, по четыре заседания продолжительностью в полдня. От изначально взятой за правило простоты остались лишь перемена мест встречи и отсутствие постоянного секретариата. По сути дела, теперь это с удобством устроившаяся не-организация.

В июне 1997 года, на встрече в верхах в Денвере Россия, уже частично участвовавшая в двух предшествовавших заседаниях (в Неаполе и Лионе), была приглашена участвовать в дебатах на правах полноправного собеседника, за исключением дискуссий по поводу экономических вопросов и международной финансовой системы. Большая семерка уже начала превращаться в Большую восьмерку. Россия пока еще далека от того, что обозначается понятием великая промышленная держава (многие страны с формирующейся экономикой более соответствуют этому понятию с точки зрения объема производства и экономической структуры), но в мировой политике она играет более важную роль, чем многие страны Большой семерки, так что ее принятие в число участников встреч в верхах, видимо, несколько потеснит их исключительно экономическую тематику, освободив место для политико-стратегических дискуссий.

Так стало очевидно второе изменение: постепенное включение в повестку дня встреч на высшем уровне вопросов неэкономического характера. Уже во время Венецианской встречи в верхах в 1980 году прозвучал призыв вывести советские войска из Афганистана и было осуждено взятие в заложники американских дипломатов в Иране. Начиная со следующей встречи (в Оттаве), вопросы безопасности и международной политики под влиянием нового президента США Рональда Рейгана становятся одним из разделов коммюнике, где указываются самые разные мнения по наиболее злободневным вопросам: по проблемам безопасности (разоружение и способы контроля, нераспространение ядерного оружия, закрытие атомной электростанции в Чернобыле), о борьбе с организованной преступностью (терроризм, торговля наркотиками, отмывание денег), об СССР, о России и восточно-европейских странах. Не остались без внимания и региональные конфликты (война между Ираном и Ираком, Босния, Руанда, Израиль и Палестина, и т.д.). Наконец, до сих пор постоянно упоминаются вопросы защиты окружающей среды, которым была посвящена четверть содержания коммюнике 1990 года. Таким образом, можно отметить рост удельного веса вопросов высокой политики и вопросов, связанных с задачами, стоящими перед мировым сообществом, однако их обилие не должно создавать иллюзий.

Во-первых, потому что они сводятся к перечислению испытываемых трудностей и высказыванию пожеланий по поводу их решения. Лишь в редких случаях речь идет о принятии решений, и то чаще всего это не более, чем рекомендации. Во всяком случае, никто не берет на себя реальных обязательств, впрочем, мало вероятных ввиду разнообразия политических подходов. Похоже, встречи в верхах не столько инстанция, в которой достигается политическое согласие и принимаются решения, сколько повод напомнить о нерешенных проблемах или хотя бы восстановить их хронологическую последовательность. Во-вторых, потому что экономические вопросы по-прежнему составляют наиболее существенную часть повестки дня не только по сложности и важности рассматриваемых вопросов, но и по результатам, тем более, что, помимо пленарных заседаний, они становятся на протяжении года предметом трех совещаний министров финансов и директоров казначейства, и их результаты являются предметом изучения Совета Большой семерки (G 7 Council), своеобразного «клуба мыслителей», членами которого являются руководители центральных банков. Планы организации встреч в промежутках между пленарными заседаниями министров иностранных дел или организации специальных сессий, посвященных конкретной теме, подобных той, которая состоялась в Париже в июле 1996 года по поводу терроризма (с участием министров внутренних дел), так и не получили развития.

Поскольку не всем известно о неравном распределении внимания между рассматриваемыми темами, обширность повестки дня производит впечатление на общественность, готовую видеть во встречах в верхах некое уменьшенное подобие мировой Директории. Естественно, повестки дня встреч в верхах стали событием для средств массовой информации. В этом и заключается третья заметная перемена их характера. За стол усаживаются всего три члена делегации от каждой страны, исполняющие возложенные на них обязанности (что составляет в общем и целом три десятка мест), то есть число участников остается ограниченным. Но их окружают весьма многочисленные делегации, лица, близкие к официальным кругам, более двух тысяч журналистов, не считая тех, кто приехал, просто потому что представился случай с кем-либо повидаться. Встречи утратили простоту, к которой стремились первоначально. Даже если представители страны-организатора встречают гостей скромными знаками внимания, сама по себе организация неминуемо дорого обходится и рассчитана на внешний эффект, а интендантские хлопоты столь многотрудны, что все заранее должно быть четко спланировано.

Предполагается, что встреча такого количества участников, окружающих наиболее видных политических деятелей, на которых лежит ответственность за наиболее развитые страны планеты, должна была бы привести к конкретным результатам, но в этом отношении встречи в верхах могут разочаровать.

Во-первых, во время этих встреч случается мало неожиданного. Шерпы все приготовили задолго до встречи. Личные контакты, естественно способствуют лучшему взаимопониманию партнеров, но отнюдь не влияют на содержание коммюнике, тщательно готовившегося на протяжении месяцев.

Во-вторых, в сфере политики, результаты встреч, как мы уже видели, не идут дальше намерений и рекомендаций. В экономике результаты более ощутимы, и это тем более удивительно, что правительства имеют здесь меньше фактических полномочий и им приходится прибегать к своим, весьма ограниченным, средствам воздействия на рынки, которые могут преспокойно отступить от руководящих указаний, прозвучавших с самого верха, в то время, как их политическая власть (например, подготовка операций по поддержанию мира или меры по уменьшению выбросов газов, повинных в парниковом эффекте) сохранилась в целости. Причину различия удельного веса этих двух тем следует искать в большем сходстве экономических воззрений, проистекающем, очевидно, из большого сходства стран-участниц, являющихся наиболее развитыми промышленными державами планеты, исповедующими сходные ценности, сталкивающимися с одинаковыми проблемами и прибегающими в их преодолении к политике, питаемой общим источником. Как бы то ни было, те, кто чего-то ждет от встречи столь могущественных лидеров, не всегда имеют точное представление о тех ограничителях, которые поставлены их власти, и поэтому нередко испытывают разочарование.

И все же, вопреки всем оговоркам, несовершенствам встреч в верхах и возможным разочарованиям, они, безусловно, остаются полезными.

Начать с того, что они представляют собой единственную возможность регулярных встреч на высшем уровне руководителей самых мощных промышленных держав. Не побоявшись прослыть клубом богатых стран, эти государства поступили мудро, так и оставшись узким кругом людей общего мировоззрения, что делает возможным реальное обсуждение, совместную выработку общей позиции и даже определенный отказ от притязаний на гегемонию. Это единственный форум, где США, несмотря на их могущество, приходится считаться с другими. Подтверждением служит ожесточенность их споров с

партнерами по поводу отношений с СССР во время встреч в Вильямсбурге (1983 год) и Версале (1984 год), а также с Германией во время совещания в Бонне (1985 год) по поводу политики экономического подъема.

Затем, благодаря им появилась возможность обеспечить хотя бы минимум реальной согласованности экономической политики. Они, бесспорно, способствовали выработке общего подхода уже в силу обмена информацией и действия механизма взаимного экономического контроля. На них зарождались многие решения долговременного характера, как, например, принятое в Рамбуйе решение об изменении устава МВФ, позднее утвержденное договорами, заключенными на Ямайке, или в 1978 году в Бонне, решение о пересмотре политики США в области нефтедобычи и об увеличении помощи Японии странам третьего мира. Следует поставить им в заслугу и умелый выход из затруднительных положений, например, программа «ядерной безопасности» после Чернобыльской трагедии или выработка стратегии в вопросах урегулирования задолженности, различные подходы к которой определились во время встреч в верхах, в частности, на Лондонском саммите 1984 года.

Кстати, нельзя судить об итогах работы Большой семерки по одним лишь коммюнике — то слишком осторожным, то слишком волюнтаристским, как, например, прогнозы темпов экономического роста, составленные на встречах в Лондоне (1977 год) и в Бонне (1978 год) — ибо, помимо вопросов повестки дня, на встречах в верхах происходят неформальные обсуждения, дающие участникам возможность более четко судить о трудностях и задачах собеседников, сопоставлять выводы, сделанные на основе опыта и аналитических исследований, составить, наконец, собственное мнение, найти элементы консенсуса, которые пригодятся позднее.

Исходная установка, таким образом, осталась прежней, а именно, ощущение необходимости лучшей увязки различных политических курсов, взятых на вооружение промышленными странами, хотя бы для того, чтобы эти курсы не оказались противоречивы или несовместимы. Важность и внезапность событий в экономической жизни (финансовые кризисы, скачки цен на нефть и сырье) и необходимость принимать решения как на национальном, так и на международном уровне, как на внешних рынках, так и внутри страны, служат объяснением того, что встречи в верхах, где слагаемые соединяются в единое целое, на самом высоком уровне, более всего подходят для решения таких задач.

Наконец, нельзя недооценивать символическое значение встреч в верхах. От руководителей ждут, что они, если и не

смогут управлять ходом событий, придадут ему, по крайней мере, определенное направление. Одна из целей таких встреч заключается в том, что происходит обмен идей, слов и символов, в которых раскрывается смысл таких отвлеченных понятий, как свобода торговли, валютная стабильность и контролируемая инфляция. С этой точки зрения, постоянное возвращение из года в год к одним и тем же вопросам следует считать не столько признаком скудости воображения, сколько ободряющим свидетельством преемственности политических курсов. Благодаря поднимаемой СМИ шумихе встречи в верхах могут привлечь внимание к нерешенным проблемам и ясно обозначить, что за ними стоит. Утверждать, что встречи в верхах могут превратиться в мощные средства коммуникации, ни в коей мере не значит принижать их значение.

Следует добавить в заключение, что упреки, которые можно было бы адресовать встречам в верхах, и чувство беспомощности, которое может появиться у их участников, никого не пугают, о чем свидетельствует увеличение числа встреч на высшем уровне по более узкой тематике, как, например, встреча Север—Юг в Канкуне в 1981 году, конференции по вопросам защиты окружающей среды и занятости.

Нельзя поставить заключительную точку в конце этих страниц, посвященных встречам глав государств и правительств, не упомянув встречи на высшем уровне стран Европейского союза, хотя они по природе своей совершенно другие, поскольку входят в систему институтов, обладают фактической властью и включены в привычные механизмы принятия решений.

Изначально такие встречи не предусматривались каким-либо соглашением и могли выглядеть конкурентом официальных институтов. В противовес идеологии Европейского Сообщества, встречи в верхах явились скорее отражением противоположного процесса, а именно межправительственного сотрудничества. Две первые встречи, в Париже в феврале 1961 года, затем в Бонне в июле того же года, были устроены по инициативе генерала де Голля с расчетом на реализацию плана Фуше. Но поскольку план постигла неудача, пришлось ждать 1964 года, когда состоялась новая встреча на высшем уровне в Гааге, призванная упрочить Сообщество. В 1974 году во время Парижской встречи было решено сделать такие встречи более формальными и собираться на них по меньшей мере один раз в течение срока председательствования, то есть дважды в год. Единый Европейский Акт 1986 года, затем соглашение о создании Европейского союза, подписанное в Маастрихте в 1992 году, официально отнесли встречи в верхах к разряду институтов, после чего они получили название Европейского Совета.

Европейский Совет является высшей политической инстанцией Союза и тем самым наделен учредительной властью, определяет политическую ориентацию, дает исходные импульсы на принципиально важных направлениях, является органом, куда обращаются, как к последней инстанции в случае кризиса или замораживания цен. Наконец, он непосредственно ведает делами межправительственного сотрудничества, а именно второй и третьей опорой всего здания ЕС, то есть иностранной политикой и политикой безопасности, а также сотрудничеством в области правосудия и внутренней безопасности. Хотя в принципе он может принимать документы юридического характера, Европейский Совет никогда этого не делал и обычно сообщает свое мнение посредством заключений, кратких обзоров и прочих деклараций, на основе которых Совет министров и Комиссия готовят оперативные разработки. Система действует исправно и Совет оказался удачной находкой. Он положил начало наиболее важным порождениям Союза, таким, как Европейская валютная система, Экономический и Валютный Союз, единый рынок и многим другим, он разрешил такие наиболее острые конфликты, как, например, связанный с британским взносом в бюджет Сообщества, что было не под силу сделать в одиночку ни Комиссии, ни Совету министров.

Третьей особенностью Европейского Совета по сравнению с Большой семеркой является его подключение к текущим проблемам принятия решений. В то время, как Большая семерка отвечала потребности в непосредственном, неформальном общении, избавляющем от канцелярской волокиты администраций, Европейский Совет удовлетворяет эту потребность в личных встречах, используя действующие механизмы оперативной работы. Можно было опасаться, что, пользуясь своим значительным политическим весом, он подменит обычные механизмы Сообщества механизмами межправительственного сотрудничества, но ничего подобного не произошло. Кстати, председатель Комиссии, участвующий в Европейском Совете, нередко пользовался им, чтобы придать возможно больше веса некоторым своим начинаниям, таким, как Цель 92, «пакеты Делора» и белая книга конкурентоспособности.

Международные организации — явление не новое. Они существуют давно и делают полезную работу. Достаточно сказать, что Всеобщий почтовый союз, не самая старая из организаций, был основан в 1874 году, то есть более ста лет назад, а Международная организация труда и Банк международных расчетов возникли еще в 20-е годы. В прошлом устраивались также

большие международные конференции, например, в Генуе и Лондоне между двумя мировыми войнами. Но тогда и организации, и конференции были малочисленны (а в наши дни им несть числа, их цель более четко определена) и выполняли они преимущественно технические функции, тогда еще не шла речь о сотрудничестве и согласованных действиях.

Все изменилось после Второй мировой войны, и ныне трудно найти такую сферу деятельности, где бы ни была создана собственная международная организация. Их функции, природа и задачи весьма различны, но тут уж ничего не поделаешь, и, чтобы разобраться в этом пестром многообразии, их можно разбить на пять категорий.

Форумы — организации, благоприятствующие встречам, обмену информацией и опытом, но имеющие ограниченные возможности воздействия. В эту категорию можно поместить ОЭСР, ФАО[1] и ЮНКТАД.

Затем следуют организации, занимающиеся осуществлением той или иной конкретной политики. Им поручено выполнение определенных задач, но при их выполнении они пользуются известной свободой действия и могут располагать весьма значительными средствами. В эту категорию входят ВТО и такие международные финансовые институты, как МВФ, МБРР, МФК, а также банки развития, список которых следует дополнить различными фондами с независимым статусом, например, МФРС2.

Существуют международные организации, занимающиеся предоставлением услуг, исполнительные агентства, обычно обладающие техническими функциями. В их задачу не входит разработка международной политики в тех областях, где они действуют. Примером таких организаций могут служить Банк международных расчетов или Международное агентство по атомной энергии, известные высоким качеством предоставляемых ими экспертных услуг.

На уровне еще более узкой специализации находятся организации администрирования и управления, как, например, Международная организация по стандартизации.

Не совсем ясно, куда отнести институты Европейского союза, совершенно выпадающие из привычной классификации, потому что они представляют собой инструмент экономической интеграции, сочетающий в себе выработку общих поли-

[1] Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО).

[2] Международный Фонд развития сельского хозяйства, созданный ФАО в 1976 году.

тических установок с исполнительными и законодательными функциями, не говоря уже о юридических обязанностях. Другая их особенность состоит в тесном переплетении деятельности Союза и стран-членов; Европейский союз не является внешней организацией для стран-членов в отличие от других международных организаций (само это название никак не подходит этому своеобразному институту).

Все эти организации играют свою роль в экономической дипломатии, развернувшей свою деятельность по всему миру, будь то центры разработки, обсуждения или исполнения той или иной политики. Выше они часто упоминались в связи с их деятельностью, а потому нет нужды возвращаться к ее результатам. Ограничимся лишь обозначением отличительных черт, присущих наиболее заметным среди них: ОЭСР, ГАТТ, ВТО, МВФ и МБРР, дабы прояснить особое место и важную роль каждой из них в мире экономической дипломатии.

ОЭСР — форум развитых стран. Ее члены входят в число стран с многопартийной демократией, исповедующих рыночную экономику и свободу торговли. Таким образом, эта организация подходит для изучения общих проблем, стоящих перед странами с индустриальной и постиндустриальной экономикой, особенно, если нет необходимости для достижения дальнейшего их прогресса выносить эти проблемы на рассмотрение более крупных форумов. Они вполне подходят для регулирования операций, связанных с кредитованием экспорта, интересующих прежде всего экспортеров промышленных изделий, главным образом средств производства. То же можно сказать и о международной торговле судами и сталью, основные экспортеры и импортеры которых состоят в этой организации. Наконец, различные варианты политики помощи развитию могут сравниваться и разрабатываться там в спокойной обстановке, в кругу стран, дающих деньги на эти нужды. Если бы присутствовали страны, которым предназначается помощь, дискуссии либо превратились бы в коллективную выработку условий, и тогда осталась бы вне поля зрения разница в экономическом положении этих стран, либо вылились в противостояние, сопровождающееся взаимными претензиями, а это могло привести к прямой конфронтации, бесплодность которой была уже доказана опытом ЮНКТАД.

Стоящие перед ОЭСР задачи сосредоточены на экономическом развитии. Анализ тенденций, слагаемые экономического подъема, участие в нем разных социальный групп, эффективное функционирование рынков являются главными направлениями ее усилий, приводящих в конечном счете к оценкам различных вариантов экономической и социальной политики в

широком смысле. Выбранные темы располагаются как по вертикали, например, относящиеся к торговле, сельскому хозяйству или налогообложению, так и по горизонтали, как, например, вопросы, связанные с отношениями между товарообменом и конкуренцией, с препятствиями экономическому росту и инновациям или, допустим, со взаимодействием социальной политики и экономики. Эти темы носят мультидисциплинар-ный характер и, в частности, служат связующими звеньями между внешней политикой, осуществляемой экономической дипломатией, и внутренней политикой, за которую экономическая дипломатия не несет ответственности, но которую она не может оставить без внимания. Отсюда следует, что ОЭСР занимается одновременно оперативной работой (ежегодно составляемые ею обзоры положения стран имеют высокую репутацию и неоднократно порождали оживленные дискуссии)[1], задачами среднесрочными либо рассчитанными на более отдаленное будущее. Все эти исследования ведут примерно две сотни подразделений — агентства, центры, комитеты, рабочие группы и программы действия — в помощь которым ОЭСР выделяет компетентные службы, в частности в сфере статистики и экономического анализа.

Благодаря относительно небольшому числу членов, всего 29, и прочно утвердившейся традиции не делать достоянием гласности содержание дискуссий, ОЭСР представляет собой организацию, где удобно изучать новые явления, размышлять над новыми концепциями, продвигать новые идеи и добиваться общего согласия. Именно в ОЭСР появились в начале 70-х годов первые важные работы об охране природной среды, в конце того же десятилетия — концепция структурной адаптации, а в начале 90-х годов — единственные исследования общего характера проблем безработицы и глобализации. В отношении помощи развитию, Комитет помощи развитию сыграл решающую роль в изменении этой политики. Эта роль распространителя идей осуществляется благодаря многочисленным изданиям трудов ОЭСР, несравненно более многочисленным, чем выпускаемые, например, МВФ, МБРР и ВТО. Не столь заметна, но необычайно важна работа по определению политических установок, проводящаяся конфиденциально на заседаниях, получивших название «рабочая группа № 3», где встречаются директора казначейств и заместители управляющих цент-

[1] Следует заметить, что в виде исключения из общего правила ОЭСР ежегодные отчеты о положении стран и документы, исходящие от Комитета помощи развитию публикует лишь с согласия страны, которой эти документы непосредственно касаются.

ральных банков группы Десяти, а также в рамках экономического комитета, собирающегося на специальную сессию. Ежегодное совещание министров дает министрам финансов возможность уточнить положение с вопросами, рассматривавшимися Большой семеркой или намеченными к рассмотрению, поскольку сходства повесток дня избежать невозможно. Такие заседания незаменимы, способствуя более плодотворной работе мысли и обкатке некоторых идей, даже если возможные конкретные последствия их осуществления трудно определить. Влияние ОЭСР, пусть косвенное, пусть не имеющее материальной опоры, пусть не подкрепленное какой-либо институциональной структурой, невозможно переоценить, достаточно напомнить об уровне участников ее заседаний.

Обстановка в ОЭСР тем более благоприятствует свободному обмену мнениями, что обсуждение не ведет к обязательным переговорам, а тем более к решениям ввиду того, что работа ОЭСР строится на единогласии, точнее консенсусе, ибо по традиции голосования не бывает. Заседания завершаются обычно изложением неких принципов, ориентации или правил. Правительства вольны пренебречь ими, отвергнуть их или, напротив — так случилось, когда решался вопрос о свободном движении капиталов или принятии кодекса о применении национального режима — принять эти рекомендации и придать им законную силу. Они могут также заключать межправительственные соглашения, как это имело место в июле 1976 года, когда на основе консенсуса было заключено джентльменское соглашение о кредитовании экспорта. Многостороннее соглашение о капиталовложениях приняло в рамках ОЭСР форму международного договора. Были также приняты имеющие обязательную силу документы о защите природной среды, отмывании денег и пресечении коррупции. Правительства получили возможность обращаться с разработками ОЭСР в другие организации. Так было, в частности, с различными вариантами политики в области сельского хозяйства, разрабатывавшимися в ОЭСР, начиная с 1960 года, гораздо более основательно, чем в рамках ГАТТ, а именно в отношении равноценности различных мер поддержки как доходов при производстве, так и при экспорте, что оказалось чрезвычайно полезно при подготовке Уругвайского раунда переговоров и послужило основой принятых в итоге решений.

В последние годы состав ОЭСР расширился. К послужившим ее ядром странам Западной Европы и Северной Америки добавились страны Азии (Япония и Южная Корея), Латинской Америки (Мексика), Океании (Австралия и Новая Зеландия), а также бывшие члены СЭВ (Чешская Республика, Венгрия и

Польша). Впрочем, достаточно давно ОЭСР уже не сосредотачивает свое внимание только на этих странах, а трудится на благо всех государств с рыночной экономикой, а это значит почти всего мира.

Учреждения, основанные в Бреттон-Вудсе, МВФ и МБРР, задумывались как взаимодополняющие. Фонду надлежало регулировать функционирование механизма фиксированных курсов, не допускать девальваций, направленных на приобретение преимуществ в конкурентной борьбе, пресекать ограничения на конвертируемость валют и помогать странам с отрицательным платежным балансом, поддерживать курс своей валюты предоставлением им краткосрочной финансовой помощи. В то же время первоначально перед Банком ставилась задача изыскивать средства для предоставления долгосрочных ссуд на нужды восстановления разрушенной войной экономики. Обстоятельства сложились так, что задачи обеих организаций претерпели глубокие изменения.

К тому времени, когда плавающие курсы валют сняли с Фонда ответственность за регулирование паритетов, мировая финансовая интеграция уже достаточно продвинулась, чтобы рынки оказались в состоянии полностью покрыть потребность в ликвидности великих держав и в значительной мере развивающихся стран. Последний кредит «поддержки» (стэнд-бай) великой державе (Великобритания) был предоставлен в 1977 году. Впоследствии МВФ уже не играл реальной роли в стабилизации обменных курсов, для чего потребовалась бы гласная координация макроэкономической политики великих держав, которой он не имел возможности добиваться. Он удовольствовался ролью оперативного помощника Большой семерки, более или менее справляясь с этой работой. Фонд держится в тени, обеспечивая контроль за национальной политикой государств с помощью исследований, результаты которых не публикуются, определяет показатели, запрошенные участниками встречи на высшем уровне в Версале, участвует в периодических встречах министров финансов и, таким образом, оказывает Большой семерке на постоянной основе услуги технического характера.

Тем временем возникли новые проблемы, потребовавшие вмешательства Фонда. Проблема чрезмерной задолженности, появившаяся после мексиканского кризиса 1982 года, со всеми вытекающими из него тяжкими последствиями для мировой финансовой системы, через несколько лет — проблема структурной перестройки экономики бывших стран коммунистического лагеря и развивающихся стран с формирующейся экономикой, то есть проблема перехода от огосударствленной или административно управляемой экономики к рыночной эконо-

мике. В том и другом случае МВФ играет ведущую роль благодаря финансовым средствам, пускаемым в дело, но, главное, благодаря своему опыту, на основе которого принимаются решения о вмешательстве других международных финансовых институтов (в частности, всех региональных банков развития), правительств[1], а также банков и частных кредиторов. Составленный Фондом диагноз, присоединение к провозглашенной им программе восстановления экономики и принятое им решение выделить фонды побуждают их к действию. Таким образом он играет существенно важную роль по интеграции развивающихся и восточноевропейских стран в мировую экономику.

Такое изменение направлений деятельности повлекло за собой изменение способов вмешательства. Это уже не единовременная помощь Фонда, а среднесрочные займы. Для этого были созданы новые условия предоставления помощи: механизм предоставления расширенного кредита (1974 год), займы на структурную перестройку (1986 год), дополнительные займы на структурную перестройку (1987 год), займы на системную перестройку экономики бывших социалистических стран (1993 год). Каждая из этих процедур задумана для более разнообразного и более гибкого использования, чем предшествующие, но в то же время они раз за разом оговариваются все более строгими условиями. Мало того, что требования становятся строже, они уже более не ограничиваются политикой в валютной и налоговой сфере, эффективных лишь в краткосрочном плане, они включают отныне и структурные реформы (торгово-политичес-кий режим, политику цен и реформу государственного сектора), результаты которых будут сказываться и в более отдаленной перспективе. Уже сегодня этими процедурами предписывается практика «хорошего управления» (good governance) (в области образования, здравоохранения, независимости судей, борьбы со служебными злоупотреблениями и коррупцией) ввиду ее значения для правильного использования государственных средств и окупаемости вложенных ресурсов. Тем не менее закрадывается опасение, не переродятся ли со временем рекомендации нравственного толка, безусловно, справедливые, хотя и приобретающие, смотря по обстоятельствам, некую особую окраску (ни на Россию, ни на Китай пальцем не показывают), в излишне подробные назидания, лишенные ощутимой связи с экономическим развитием либо воспринимаемые, как некие

[1] Это относится также и к положению Франции в зоне франка. Некогда ревниво относившаяся к своей независимости, она со времени провозглашения в мае 1993 года доктрины Абиджана ставит свою помощь в реструктуризации в зависимость от предварительного анализа Фонда.

придирки, которые могут выставить Фонд в обличье невыносимого школьного учителя и косвенно вызвать недоверие к благотворным последствиям вмешательства многосторонней экономической дипломатии. Как бы то ни было, Фонду придется немало сделать, чтобы доказать обоснованность выдвигаемых им условий.

Фонду пришлось также менять свою политику в сфере распределения ресурсов. Первоначально, когда его операции были связаны главным образом со стабилизацией обменных курсов, основная часть расходов покрывалась взносами стран-членов. Однако впоследствии оказалось, что нужны гораздо более значительные суммы, чтобы покрыть расходы на срочные и дорогостоящие меры воздействия в условиях кризиса. Одновременно с увеличением долевых взносов, то есть отчислений стран-членов для формирования собственных средств Фонда, ему пришлось после заключения в 1961 году Общих соглашений о кредитах, прибегать в весьма многих случаях к крупным займам.

МБРР также изменил ориентацию, поскольку вскоре после своего создания лишился возможности служить изначальному назначению, так как его сильно потеснил план Маршалла в сфере финансирования послевоенного восстановления. Произошло первое изменение курса, и Банк переключился на финансирование экономического развития третьего мира, предоставляя на весьма длительные сроки ссуды (из средств, заимствованных на рынке под самые выгодные проценты, правда, скорее по рыночным меркам, чем согласно критериям финансовой помощи) на создание объектов государственного значения, как правило, крупномасштабных и связанных главным образом с созданием инфраструктуры, но удовлетворяющих требованиям эффективной экономики. Мало-помалу спектр его операций менялся, и с 1960 года в него было включено предоставление более льготных займов (беспроцентных, под нерентабельные в финансовом отношении проекты в самых бедных странах) из средств Международной Ассоциации Развития (филиал Всемирного Банка), пополняемых добровольными взносами. Критерии выбора были модифицированы применительно к проектам в области образования и на задачи по защите окружающей среды. С другой стороны, средства стали вкладывать в осуществление рентабельных проектов частного сектора экономики, ради чего и был создан другой филиал Банка, Международная финансовая корпорация (МФК). Изменения эти происходили постепенно, но в начале 80-х годов Банк сделал гораздо более крутой поворот, введя займы на структурную перестройку, предназначенные уже не только для

индивидуализированных проектов, но и для планов макроэкономического реформирования, с возможным дополнением их займами на отраслевое реформирование, рассчитанными на программу операций, порой скромных по масштабам, направленную на оживление той или иной отрасли промышленности либо какой-нибудь сферы деятельности в целом. Сравнительно недавно Всемирный Банк расширил круг своих задач, дабы по примеру МВФ исходить в своих оценках из показателей не только экономических, таких как качество жизни населения, преодоление бедности, права человека и демократия, критериев довольно расплывчатых, дающих повод для самых различных толкований и мнений, оставляющих место для вторжения в область национального суверенитета, во всяком случае чуждых чисто банковского мышления, изначально поставленного во главу угла.

Увеличив число операций, за которые он несет ответственность, Банк одновременно изменил условия финансирования. Теперь предоставляются не только долгосрочные займы, срок погашения может быть сокращен до полутора—двух лет. Банк внес поправки в свои рекомендации в экономической политике, сообщив им более нейтральное звучание в отношении приоритета стимулирования экспорта и политики импортозамеще-ния, за что ратовал прежде. Теперь эта политика более ориентирована на достижение рентабельности на мировых рынках.

Изменения в деятельности двух главных детищ Бреттон-вудских соглашений происходили одновременно. Деятельность обоих обращена в сторону экономики стран, находящихся в трудном положении, ставших на путь развития, самых бедных стран, всех пока еще не вовлеченных в процесс глобализации. Их роль воспринимается как вклад в формирование единого экономического организма нашей планеты.

Справедливости ради следует упомянуть, наряду с этими двумя ведущими учреждениями, организации второго эшелона, роль которых, впрочем отнюдь не второстепенна. Бок о бок с МВФ делает свое дело Банк международных расчетов, основанный в 1930 году в качестве исполнителя плана Юнга и также оказавшийся перед необходимостью изменить курс и принять на себя другие обязанности. Он стал в некотором роде общим банком центральных банков, где происходят конференции их управляющих, работают члены группы Десяти и Базель-ского комитета. Отметим также региональные Банки развития, расширяющие поле деятельности Всемирного Банка и вносящие в нее свою лепту.

ГАТТ и ВТО также претерпевали изменения, однако без резких перемен. Вернее будет говорить об углублении сферы ком-

петенции. Вначале ГАТТ был не организацией, а многосторонним соглашением, как на то указывает его название, подписанным в 1947 году и призванным временно заменить международную организацию, задуманную в Бреттон-Вудсе, которая, вместе с МВФ и МБРР, должна была стать третьим институциональным столпом международных экономических отношений в послевоенные годы. От проекта этой организации сохранился лишь договор об инструментах, долженствующих обеспечить выполнение обязательств в сфере таможенных пошлин, принятых на себя странами во время первого тура переговоров. Единственным постоянным атрибутом ГАТТ стал секретариат, но он не обладал никакой собственной властью. Единственный прерогативой, которой он мог гордиться, было право устанавливать процедуру обсуждения, разрабатывать соглашения о тарифах и правилах международной торговли, вытекавших из общих положений соглашения, либо принятых консенсусом на разных этапах проводимых им переговоров (обозначаемых английским словом «раунды»). Итак, ГАТТ не был организацией и, вопреки широко распространенному мнению, не служил выражением определенной доктрины. Например, в учредительном акте не делалось прямого выбора в пользу свободного товарообмена, в нем просто определялись процедуры переговоров и условия, необходимые для правильного функционирования международной торговли: прозрачность спроса и предложения, объявляемая в обстановке полной гласности, понижение таможенных пошлин и ограничения на использование других средств защиты кроме них, статус наибольшего благоприятствования, предоставляемый всем сторонам без всяких условий, наконец, уважение национального режима и отказ от всякой дискриминации в отношении стран-членов. В целом, ГАТТ ввел режим либеральной торговли, направленный на осуществление торговой политики в обстановке гласности. Если впоследствии в этом режиме появилась неодолимая тенденция к свободному товарообмену, это скорее могло быть результатом естественного стремления участников всех переговоров к логической завершенности, но главная причина заключалась в том, что все участники заседаний, в конечном счете нашли выгодным для себя прийти в итоге именно к такому завершению.

Правила ГАТТ были прагматичны и гибки, но принципы, на которые они опирались, отличались завидной твердостью, а посему положили начало достаточно энергичному движению в сторону создания совокупности взятых на себя в одностороннем порядке обязательств и неуклонному расширению поля деятельности ГАТТ. Правила были прагматичны: никакие обязательства не навязываются; все решается на основе либо единогласия, либо консенсуса, либо путем переговоров. Кстати, были смягчены многие из основополагающих принципов (оговаривались исключения как из принципа наибольшего благоприятствования, так и из национального режима или изъятия из объявления незаконным любого контингентирования товаров; особые права получили развивающиеся страны). Однако такого рода отступления от принципов подробно оговаривались, и во всех прочих случаях строго соблюдался принцип переговоров, что обеспечивало их высокую эффективность и результативность. Многосторонность придает больше ценности взаимным уступкам, чем двусторонние обсуждения, да и прийти к общему согласию легче в такой обстановке. Принцип замораживания уровня таможенных пошлин препятствует обратному движению, правило взаимности придает обязательствам необходимый вес и долговременный характер, положение о режиме наибольшего благоприятствования само по себе обеспечивает распространение предоставляемых уступок на многосторонней основе и возрастание числа стран, убирающих свои таможенные барьеры, даже если основная часть переговоров велась небольшим числом главных участников (это относится, в частности, к соглашению о сельском хозяйстве, заключенному во время Уругвайского раунда переговоров непосредственно США и ЕЭС). Помимо всего, эти принципы естественным образом укрепляют дисциплину: возникший конфликт улаживается частичным освобождением от обязательств потерпевших стран, которые получают возможность возместить нанесенный им ущерб, приняв ответные меры сообразно степени нарушенного равновесия.

Обязанности секретариата ГАТТ в конечном итоге сводились, насколько можно судить, к организации раундов переговоров, к обеспечению соблюдения достигнутых договоренностей, к назначению участников дискуссионных заседаний (panels), определяющих официальную позицию относительно конфликтов, и к доведению до общего сведения принятых документов. Однако, за этой кажущейся простотой стоит энергичная работа по воплощению в жизнь достигнутых результатов, а эти результаты достаточно убедительны, чтобы сфера деятельности ГАТТ неуклонно расширялась, вбирая в себя первоначально исключенное из сферы его компетенции сельское хозяйство, вопросы, приобретшие значение в связи с нетарифными препятствиями, услуги и капиталовложения. Одновременно возрастало и число членов, и если первоначально он охватывал, по существу, лишь западные демократии, то в наши дни к ним присоединились некоторые страны бывшего коммунистического лагеря и многие развивающиеся страны.

Переход от ГАТТ к ВТО явился не крутым поворотом, а скорее завершением начатого. Марракешские соглашения, заложившие основу ВТО, не породили новых ограничительных условий, но благодаря им были приведены к единообразию, облечены в юридическую форму и упорядочены ранее существовавшие правила, а также значительно усовершенствован механизм урегулирования конфликтов.

В отличие от ОЭСР, организации, в которой ведется интеллектуальная работа и которая не налагает прямых обязательств на своих членов, от МВФ и МБРР, представляющих собой организации оперативного действия, предпринимающих какие-то меры в соответствии с указаниями стран-членов, но опираясь на свои финансовые возможности, ГАТТ и ВТО являются двумя инстанциями, где устанавливаются правила, все более ограничивающие суверенитет государств, даже если обязательства и были приняты на себя добровольно. Конгресс США, отказавшийся после войны ратифицировать Гаванскую Хартию из опасения посягательств на национальный суверенитет, не ошибся, усмотрев некую опасность, таившуюся в процессе многосторонних торговых переговоров, но ошибся, переоценив возможность уклониться от принятия этого комплекса обязательств.

Общей чертой, отличающей в последнее время все эти организации, как и значительную часть не упомянутых здесь, является их быстрое развитие в сторону универсальности, связанной с их ролью в создании единой мировой рыночной экономики и в распространении многосторонних видов деятельности. Действительно, чтобы стать членом этих институтов, необходимо взять на вооружение принципы открытости, свободы и рационального управления, положенные в основу их деятельности. Таким образом, процедура рассмотрения кандидатур, настоящие приемные экзамены, представляет собой важную ступень всемирного движения к принятию комплекса общих экономических ценностей. Иногда принятие кандидатов является как бы наградой за усилия, приложенные к тому, чтобы привести экономику в соответствие с предъявляемыми требованиями (типичный пример представляет собой вступление Мексики и Южной Кореи в ОЭСР), порою ходатайство удовлетворяется ради поощрения и ускорения экономических и политических преобразований, идущих в верном направлении, даже если в целом положение и остается неудовлетворительным. Второму подходу было отдано с 1989 года предпочтение в МВФ и МБРР сначала в отношении СССР, а позднее России. Он, безусловно, помог этой стране продолжить движение по пути реформ.

Если на конференции в Бреттон-Вудсе МВФ и МБРР насчитывали 44 члена (ныне их число перевалило за 180), то ВТО имеет 132 члена (плюс 29 наблюдателей). Хотя первоначально в ГАТТ состояло всего 23 страны. ОЭСР распространила свою деятельность на все континенты, а число членов клуба избранных БМР, уже приблизилось к четырем десяткам. Структурообразующая роль этих организаций лишь усилилась от притока новых членов, тем более, что они оказались не в пример оперативней и эффективней аналогичных политических организаций.

Напротив, наиболее важные решения принимаются ограниченным числом государств, представленных неформальными, зачастую не имеющими официального статуса группами. Существует всего четыре мировых центра экономической власти:

1. Группа Пяти (наиболее крупные долевые взносы в уставной фонд МВФ — США, Япония, Германия, Франция и Великобритания).
2. Большая семерка (группа Пяти плюс Канада и Италия). Вместе с Россией Большая восьмерка, но экономические проблемы остаются в ведении Большой семерки.
3. Группа Десяти (страны, подписавшие Общие Соглашения о кредитах — Большая Семерка, Бельгия, Нидерланды и Швеция, а также Швейцария. Значит, реально не десять, а одиннадцать).
4. Рабочая группа 3 (WP3) (часть комитета экономической политики ОЭСР), состав которой почти совпадает с составом группы Десяти.

Следовало бы внести в этот перечень наиболее важных центров принятия решений Европейский Совет, но по своей сущности и функциям он занимает особое положение относительно межправительственных инстанций и точному сопоставлению с ними не поддается.

Вопреки ожиданиям, из анализа деятельности этих организаций явствует, что не всегда необходимы институты, обладающие прочными организационными структурами. По настоящему важны их приспособляемость и легкость перенастройки. ОЭСР пережила план Маршалла, которому обязана своим существованием, как и устояла после передачи в ведение ГАТТ торговых переговоров, которым она с пользой для дела положила начало. МВФ не исчез с отменой фиксированных валютных курсов, ради чего он и создавался в свое время. Не остался без дела и МБРР после того, как захирела политика крупномасштабных проектов. Наконец, ГАТТ и ВТО удалось раздвинуть границы первоначально узкой области своей деятельнос-

8 — 8577

ти, развиваясь прагматически, применительно к политическим потребностям и пользуясь благоприятным стечением обстоятельств. Этот анализ подтверждает, кроме того, что интеграция экономики разных стран не привела к созданию единообразного централизованного и авторитарного института, что всюду господствует многообразие полезных в практическом отношении структур.

Наконец, сила международных экономических организаций коренится не только в возложенной на них миссии служить инструментами экономической дипломатии, но и в лежащей на них ответственности за бдительное наблюдение за изменениями экономической обстановки и, следовательно, в их вкладе в разработку экономических установок. С этой точки зрения они играют роль, для которой национальная дипломатия не располагает средствами.

Многосторонность порождает новую дипломатию, достигающую полного расцвета в экономике

Наш мир многосторонен, и это новое явление. Разумеется, важные международные конференции начали созывать не вчера, и уже не первый день существуют постоянные международные организации, но многосторонность имеет более далеко идущие последствия, чем встречи и обсуждения, происходящие между несколькими собеседниками, ибо влечет за собой комплекс взаимных обязательств, когда каждый оказывается связан со всеми другими, так как связанные друг с другом партнеры обязаны друг другу и следуют совместно установленным правилам. Многосторонность является противоположностью как двусторонности прошлых лет, когда взаимными обязательствами были связаны лишь две стороны, так и односторонности, состоявшей в том, что каждый мог предпринимать какие-то меры по своему усмотрению, не доводя их до сведения кого бы то ни было.

Многосторонность возникла недавно и особенно пышного расцвета достигла в экономике. Она проникла, разумеется, и в другие сферы, например, в сферу безопасности, организованной преступности, защиты природной среды, помощи экономическому развитию, и будет неуклонно превращаться в жизненно важный механизм многополюсного мира, действующие лица которого хотя и независимы, но связаны настоящей круговой порукой. Однако, в качестве нормального способа организации отношений между государствами она утвердилась прежде всего в экономике и оказалась там наиболее плодотворной. Она лежит в основе ВТО, ОЭСР и международных фи-

нансовых учреждений, на ней зиждятся и региональные образования. Европейский союз не составляет исключения, даже если он и перерос обычную многосторонность, поскольку присущие ему черты единого сообщества (первая опора Маастрихтского соглашения) увлекают его на путь интеграции экономик стран-членов.

Многосторонность дипломатии слагается из традиционных составляющих: умения добывать нужную информацию, умения вести переговоры, умения составлять документы, только они приобрели новые свойства.

С одной стороны, непрерывные заседания международных организаций на всем протяжении года превратили их в постоянно действующие учреждения, чем они резко отличаются от традиционного института дипломатических обменов, где периоды оживления сменяются мертвым сезоном. Человечество вступило в эпоху безостановочных переговоров, например, в сфере торговли, когда между очередными турами в рамках ГАТТ делались перерывы, способствовавшие усвоению принятых решений. Этому пришел конец с началом Уругвайского этапа переговоров, оставившего после себя незавершенную работу в столь важных областях, как финансовые услуги, морские перевозки и базисные телекоммуникации, и с появлением едва народившейся ВТО, уже взявшейся за сбор материалов о миграции рабочей силы и заставившей весь мир затаить дыхание, объявив новый «раунд» в последние годы уходящего столетия. Одна Большая семерка продолжает работать в ритме мощных всплесков активности, следующих друг за другом с промежутком в шесть месяцев, разделяющих ее заседания.

С другой стороны, переход от уютных бюро посольств к просторным залам собраний, от непосредственного общения, когда собеседники говорят все сразу, к выступлениям с трибуны с помощью синхронных переводчиков, от дружеской доверительности к широкой гласности наложил на эту дипломатию новый отпечаток. Большое значение приобретают процедуры, прививаются квази парламентские приемы, а вместе с ними и бюрократические повадки, все совершается у всех на виду и на слуху. Такая деятельность более напоминает законотворческую, чем дипломатическую, поскольку ставится задача заменить переговоры принятием правил и применением санкций. Но по-прежнему велика разница между политическими форумами, с громогласными публичными выступлениями и экономическими заседаниями, обыкновенно происходящими при закрытых дверях и надежно огражденными от любопытства газетчиков и телевизионщиков их узко специальным содержанием.

Имеет смысл сказать несколько слов об этих особенностях[1], дабы отметить их отражение в экономической дипломатии.

Сначала о дипломатии в сфере процедуры. Для начала очертим круг рассматриваемых проблем. Это не столько перечень спорных вопросов, сколько список тем, всеми признанных и заслуживающих внимания. Сельское хозяйство и услуги стали предметом обсуждения лишь на восьмом раунде переговоров ГАТТ. Страны ЕЭС, которых настраивала в этом духе Франция, до тех пор отказывались обсуждать сельское хозяйство как из тактических соображений, зная, что это не пройдет бесследно для единой сельскохозяйственной политики, так и из соображений принципиального характера, ибо они не хотели допустить, чтобы обсуждение велось на основе выдвинутого США постулата, согласно которому, в отличие от выплаты компенсаций, производимой ЕЭС на границах, прямая поддержка в США доходности сельского хозяйства не оказывает влияния на международный товарообмен, поскольку не связана непосредственно с экспортом и, следовательно, никак не нарушает правила международной конкуренции. Что же касается услуг, то их включение в повестку дня наталкивалось на отсутствие желания со стороны развивающихся стран, опасавшихся, что они окажутся не в состоянии выдержать конкуренцию с сильными государствами.

Вместе с тем, подоплекой разногласий из-за повестки дня заседаний международных организаций нередко оказываются разные представления о задачах этих институтов. Например, следует ли рассматривать вопрос об иностранных капиталовложениях главным образом в рамках ОЭСР, то есть на форуме, налагающем необременительные обязательства, но хорошо организованном для того, чтобы подготовить почву для консенсуса, и безошибочно ориентированном на страны, в которых сосредоточены основные источники инвестиций, или он должен быть внесен в программу работы ВТО, уже приобретшую опыт в торговых делах, охватывающей секторы деятельности, где осуществляется особенно строгий контроль, но имеющей тот недостаток, что охват ее чересчур широк, так что вопрос будет либо искажен политическими влияниями, либо потонет в море других тем? Или другой вопрос: следует ли рассматривать «социальную статью», упомянутую в конце Уругвайского раунда, в рамках ВТО, то есть с точки зрения правил конкуренции, или в Международной организации труда, где она, безусловно, изучалась бы с более определенных социальных позиций? Как видите, даже предварительное рассмотрение связано со значительными трудностями принципиального значения.

[1] Составление этой типологии во многом опирается на труды Алена Планте (см. список библиографии).

Еще одно затруднение в этих приготовлениях связано со списком участников. Его легко составить для институционального заседания, но он перестает быть пустяком для собраний иного рода, где положение, занимаемое приглашенным, имеет отнюдь не второстепенное значение. На Лондонскую конференцию 1933 года возлагались большие надежды, потому что США, которые в послевоенное время держались в стороне от всяких международных экономических совещаний, позволили, наконец, уломать себя и даже согласились пригласить министров иностранных дел Франции и Великобритании для подготовки конференции. В данном случае главное обсуждалось еще до конференции, ибо, едва начавшись, она тут же и закончилась.

Третьим слагаемым подготовительной работы является определение цели заседания и подготовка заключительных документов, договоров и коммюнике. Именно тогда и происходят настоящие переговоры по главным вопросам, не считая последних уточнений, которые могут быть сделаны во время заседания. За исключением важных раундов переговоров, как, например, по проблемам международной торговли, длящихся годами, встречи в верхах и большие ежегодные сессии международных институтов слишком кратковременны, чтобы устраивать на них основательное обсуждение всех пунктов, включенных в повестку дня и перечисляемых в финальном коммюнике. Таким образом, дискуссии по существу проводятся заранее. Здесь и провозглашение основных принципов, причем едва ли не ритуальные повторы и казенные обороты достигают порою вершин стилистической изощренности, и общие рекомендации, изложенные для порядка, но не имеющие особого оперативного значения (так было во время Уругвайского раунда переговоров, когда Большая семерка подгоняла саму себя, чтобы побыстрее закончить работу, что особо не повлияло на скорость хода дискуссий) и нередко перечень вопросов на первый взгляд второстепенных ввиду уровня конференции, но важных для чиновников, составляющих предварительный текст. Изредка принимаются и решения в полном смысле этого слова, как это было с достижением консенсуса ОЭСР относительно экспортных кредитов, ускоренным ссылкой на него на встречах в верхах в Венеции и Оттаве (1980 и 1981 годы).

Из вышесказанного можно было бы заключить, что совещание такого рода не более, чем повод благословить уже обсуждавшееся, придать некую торжественность уже решенному — нечто вроде нарядной ленточки на коробке с пирожными. Ду-

мать так значило бы не видеть присущей таким совещаниям внутренней динамики, их в некотором роде парламентского склада.

Выражение *«парламентская дипломатия»* может показаться натянутым. Тем не менее оно передает то особое звучание, которое крупные конференции придают вопросам, решаемым на многосторонней основе.

Это звучание обусловлено прежде всего собственной динамикой заседаний. Даже если участники о многом договорились заблаговременно, обнаруживаются разные мнения, стороны пробуют силы, представляется возможность блеснуть ораторским красноречием и искусством вести закулисные беседы. За столом заседаний делаются заявления, каждый участник выступает по очереди, свободный и непринужденный обмен мнениями уже невозможен, умение подчинить собрание своей воле заменяет умение найти подход к конкретному собеседнику, не более, чем подход, ибо в нащупывании в кулуарах возможностей добиться продвижения вперед за столом переговоров недостатка нет, в частности, со стороны международных чиновников. В силу своего положения они должны воспринимать провал переговоров как свой личный провал. Каждая встреча должна что-то дать, начатые переговоры должны завершиться, то есть увенчаться результатом. Такое понимание оправданности особенно очевидно в институтах, являющихся в первую очередь местом проведения переговоров. Когда появлялись признаки того, что Уругвайский раунд начинает буксовать, секретариат ГАТТ увеличивал число личных встреч и предложений, чтобы способствовать успеху переговоров. В некоторых случаях он даже собирал неформальные совещания главных участников переговоров, дабы подвести предварительные итоги и найти точки соприкосновения.

Другой отличительной особенностью таких конференций является образование групп по сходству или общности интересов. Например, на многосторонних переговорах по торговле была создана так называемая *группа Керне а,* объединившая крупных экспортеров сельскохозяйственной продукции и сторонников свободного товарообмена, объединенных враждебным отношением к единой сельскохозяйственной политике ЕС. Точно так же заставила говорить о себе образовавшаяся в 1963 году группа 77 развивающихся стран. По мере ее разрастания ее влияние уменьшалось, поскольку входящих в нее ныне 130 членов уже не сближает прежняя общность интересов. Заслуживает также упоминания группа из пятнадцати развивающихся стран (получившая, естественно, название «группа Пятнадцати»), созданная в 1988 году, дабы содействовать кон-

сультациям и сотрудничеству между Севером и Югом и с намерением стать партнером Большой Семерки. Наконец, организация работы ЮНКТАД базируется на том, что страны-участницы разбиваются на группы соответственно уровню развития и экономическому укладу. Полностью приравнивать их к парламентских группам нельзя, но имеются некоторые черты сходства.

В завершающей фазе конференций проводится голосование подготовленных документов, а также выборы руководителей. В организациях экономической направленности не принято ставить резолюции на голосование, так что за кулисами договариваются закончить дело выработкой общей позиции консенсусом, но для этого приходится считать голоса, и, если мнения резко разделились, такой подсчет достоин сравнения с процедурой, к которой прибегают сановитые выборщики в сенат. А когда дело подходит к выборам, организуются настоящие предвыборные кампании, в ходе которых кандидаты оглашают свою программу, подогревают боевой дух своих сторонников и стараются переубедить сомневающихся. Продление в 1994 году полномочий Жан-Клода Пея в должности генерального секретаря ОЭСР, поддержанного большинством стран-членов, но отвергнутого США, выставившими несколько кандидатов от Канады, вызвало жаркие споры, длившиеся несколько месяцев. Силы сторонников и противников оказались настолько равны, что пришлось объявить боевую ничью, поделив срок полномочий поровну между двумя соперниками. Столь же напряженная предвыборная борьба велась за должность директора ВТО, когда сошлись кандидаты от американского континента, поддерживаемые Соединенными Штатами, и представитель Италии Ренато Руджеро, от Европейского союза. В итоге итальянец взял верх, но сражение было ожесточенным. Хотя избрание преемника Жака Делора на посту председателя Комиссии Европейских Сообществ облеклось в несколько иную форму, поскольку оно предполагало консенсус, тем не менее произошел инцидент из-за того, что кандидатуру премьер-министра Бельгии Жан-Люка Деена, в поддержку которой высказались почти все страны, пришлось отклонить из-за вето представителя Великобритании, и искать другого кандидата, которого поддержали бы все без исключения. В результате избрали главу правительства Люксембурга Жака Сантера. Выборы руководителей большинства других международных институтов (МВФ, ЕБРР, региональные банки развития, и т.д.) тоже становятся поводом для охоты за голосами, даже если соперничество там не столь явно, не столь прилюдно и завершается закулисными сделками. Подобная атмосфера парламентской и предвыборной

борьбы наблюдается отнюдь не только в работе экономических организаций, она знакома, например, и Организации Объединенных Наций. Достаточно вспомнить, в каких условиях США (опять они!) выступили в 1996 году против продления полномочий Бутроса Гали на посту генерального секретаря ООН и настояли на избрании Кофи Аннана. Но наибольшую активность международные организации обнаруживают в области экономики. Именно в экономике ведется наиболее эффективная работа, и результаты ее здесь более всего заметны для каждого, чем и объясняется то обстоятельство, что борьба на выборах в этих организациях рождает особенно громкий отзвук и мало чем напоминает парламентскую практику в ее традиционном понимании.

Можно было бы еще сказать и ***«бюрократическая дипломатия»,*** не вкладывая в это словосочетание какого бы то ни было уничижительного смысла просто потому, что вся ее деятельность как бы тяготеет к единственной цели — произвести на свет божий бумажный текст. Конечно, традиционная дипломатия всегда занималась составлением всевозможных документов, соглашений, конвенций, договоров и протоколов, а искусное редактирование депеш и телеграмм составляло один из предметов ее гордости, но то было небольшое число важных документов, несопоставимое с лавиной текстов в несметном числе экземпляров, непрерывно извергающейся из залов заседаний и секретариатов международных организаций.

С другой стороны, иногда складывается впечатление, что документ служит для этой дипломатии лишь сырьем. Идет работа с проектами и встречными проектами, предлагаются поправки, пускаются в ход юридические тонкости, строится аргументация с опорой на текст (снова текст!). В то время, как дипломатия лет минувших занималась какой-то конкретной страной, многосторонняя дипломатия наших дней более напоминает некую организацию с кабинетами, соперничеством отделов, организационными неурядицами, словом, явление бюрократическое. За ней, разумеется, присматривают национальные представительства, отражающие политические интересы и устремления стран-членов, но им приходится считаться с уставами и процедурами, где главенствует юрисдикция. Международная организация не просто сумма образующих ее государств, она живет собственной жизнью.

Дипломатия многолюдных собраний, кажется, окончательно вытеснила прежнюю дипломатию доверительных бесед в узком кругу. Собирающие в обстановке полной гласности большое число участников, производящие на свет множество бумаг, дискуссии экономической дипломатии даже если они не заин-

тересованы в рекламе, не могут происходить в тишине, тем более, что, когда предметом обсуждения становятся насущные экономические вопросы, общественность требует, чтобы ее держали в курсе, СМИ держат ушки на макушке — и начинается публичное обсуждение. Так, очередные этапы переговоров в рамках ГАТТ все более занимали общественное сознание, даже если нюансы дебатов сознавались неясно. В частности, предварительное соглашение о сельском хозяйстве, заключенное в Блер Хаус под занавес Уругвайского этапа переговоров, вызвало во Франции яростные споры, возражения и, в конце концов, требование пересмотра под давлением общественного мнения. Переговоры не замыкаются более в стенах зала заседаний, за ними следят все, газетчики задают вопросы их участникам, а руководители политических ведомств охотно делают заявления перед телевизионными камерами. Эти изменения — не просто результат изменения методов многосторонней дипломатии, они неотделимы от потребности в информации современного мира, они лишь отражение растущего влияния международных экономических отношений на повседневную жизнь граждан. Да и самый мир изменился: прежде дипломатия была уделом великих держав, единственных, имевших значение, малые страны держались за ними или приобретали какое-то второстепенное значение. Инстанции, численный состав которых был сознательно сокращен, например, Большая семерка и Рабочая группа 3 ОЭСР, составляют исключение. В других организациях, то есть почти во всех, участники многочисленны, что могло бы повредить эффективности работы, если бы главные вопросы не обсуждались в узком круге заинтересованных сторон. Крупные торговые переговоры также многосторонни в том смысле, что все страны в них участвуют, но механизм спроса и предложения сводит круг участников дискуссии к главным торгующим державам. В других организациях стороны, хотя и одинаково суверенные, не равны в отношении числа голосов. Так обстоит дело в МВФ и Европейском союзе. Как заведено в ОЭСР, присоединение главных государств неизбежно влияет на решение остальных. Таким образом, великие державы по прежнему располагают средствами, чтобы настоять на своем мнении, но кроме них за столом переговоров и другие страны.

Есть еще одна область, в которой многосторонность не оставила камня на камне от традиционных дипломатических канонов суверенности и независимости государств — введение ограничительных правил и санкций.

Многосторонность порождает общие ограничительные условия, или даже санкции. Удивляться здесь нечему, такова ее при-

рода. Однако их число, сфера применения и степень строгости подвержены значительным колебаниям.

Во все времена дипломатия создавала нормы международного права, только прежде они были порождением двусторонних соглашений и налагали обязательства лишь на две договаривающиеся стороны. Ныне наибольшее распространение приобретают многосторонние правила, обязывающие большое число стран одновременно, и в этом заключается новизна ситуации.

Другое новшество связано с процедурой принятия обязательных норм. Многие решения принимаются либо большинством голосов, либо консенсусом. Произошло отступление от традиционных дипломатических порядков, когда, с одной стороны, ни одно государство не может прибегнуть к юридическому принуждению в отношении какого-либо другого государства, а, с другой, международное соглашение требует гласного, а не молчаливого, одобрения, которому предшествовало в соответствии с принятыми нормами непосредственное участие в переговорах (а не присоединение задним числом). Тем не менее, обязательства, принимаемые на себя государствами в международной торговле, значительны: они не могут прибегать к односторонним мерам, не предусмотренным соглашениями, использовать карательные меры или прямые санкции, или, наконец, уклоняться от соблюдения своих обязательств, ссылаясь на необязательность какого-либо другого государства.

Третье новшество должно сделать ненужным личное сведение счетов с обидчиком и состоит во введении комплекса санкций, применяемых против нарушителей правил. В этом отношении ВТО удалось создать тщательно продуманный механизм, функционирование которого весьма напоминает юридически обязательный. Точно так же, как правила устанавливаются не ВТО, а ее членами, так и в части санкций нарушителей карает не организация, а пострадавшие страны, имеющие, согласно юрисдикции ВТО, право принимать ответные меры, строгость которых определяется этой же юрисдикцией соразмерно причиненному ущербу. Исходной инстанцией при урегулировании конфликтов является так называемая «тройка» (panel), группа из трех независимых экспертов, выражающих свое мнение, дающих сторонам рекомендации и определяющих предусмотренные карательные меры в случае неподчинения. Во времена ГАТТ доклады троек поступали с опозданием, стороны могли не согласиться с их выводами, не было возможности опротестовать принятое ими решение, и, наконец, для применения карательных мер был необходим консенсус. Признанная виновной сторона могла отказаться подчиниться, а поскольку в

то же время возможность защититься от торговой агрессии (демпинговые продажи, субсидии, дискриминационные меры, затруднение доступа на рынок, всякого рода ограничения) соответствующими ответными мерами в виде компенсационных пошлин или установления минимальных цен была строго ограничена сводом правил, установленных в ходе переговоров в рамках ГАТТ, у многих создавалось впечатление, будто торговая политика не располагает действенными средствами, а экономическая дипломатия изо всех сил старается подорвать то немногое, что еще осталось. Однако, несмотря на эти слабые стороны и недоверие, порожденное ими в общественном мнении, система продолжала функционировать, коль скоро за 47 лет ее существования было создано 195 групп по урегулированию конфликтов, а для четырех пятых спорных вопросов, внесенных на их рассмотрение, было найдено решение. Эти механизмы были укреплены и усовершенствованы благодаря заключению в 1994 году соглашений в Марракеше. Отныне длительность процедуры ограничивалась сроками, что ускоряло рассмотрение дел, конфликтные тройки создавались автоматически, но, главное, правило консенсуса для осуществления принятых решений было изменено на диаметрально противоположное: решения получали обязательную силу, за исключением случаев единодушного их отклонения. Был создан юридический кассационный орган из семи судей, а ответственность за соблюдение процедуры была возложена на новообразованную инстанцию, Орган урегулирования споров (ОУС). Слишком мало времени прошло с момента создания этой системы, чтобы можно было судить об ее эффективности, однако можно заметить, что потребность в ней ощущалась, коль скоро за два первых года после ее вступления в строй (1995—1996 годы) было создано 68 троек. О ее эффективности можно будет судить по быстрому реагированию на односторонние действия, предпринятые странами, не устоявшими перед соблазном самим наказать без проволочек своих обидчиков, как, например, США на основе 301-й статьи своего Закона о торговле. Но скорые расправы с неприятелями в торговле могут в ближайшее время создать ситуации, которые уже невозможно будет поправить, ситуации в высшей степени пагубные. Таким образом, нужно сделать так, чтобы назначенные судьями сроки лишали нападающую сторону свободы маневра.

ВТО являет собою, таким образом, образец организации независимых государств, устанавливающей собственные правила и располагающей действенными средствами принуждения к их соблюдению. У Европейского союза тоже есть успехи (Палата Правосудия может приговаривать государства, а Совет мини-

стров может обязать нарушителей Пакта стабильности к внесению залога и уплате штрафа), но они достигнуты в настолько разных условиях применительно к странам, движущимся по пути конвергенции и интеграции, что к этому примеру нельзя подходить с обычными мерками. Международные финансовые институты могут наказывать за невыполнение обязательств, но только в рамках договорных положений о займах. Политические органы Объединенных Наций могут налагать экономические и даже военные санкции, но у них другая юридическая основа (предварительное расследование, следствие, предоставление технического опыта, заслушивание сторон), чем у процедур ВТО. В ее лице экономическая дипломатия получила инструмент несравненных достоинств.

Таким образом, экономическая дипломатия сотворила для себя новый мир, состоящий из конференций и организаций, а посему обрела, сколько можно судить, определенную независимость, выходящую за границы, очерченные ее специализацией. Хотя она и не чужда иных сторон межгосударственных отношений, в частности, политической дипломатии в чистом виде, которая, при всех оговорках, определяет главные ориентации, но нельзя не считаться с ритмом ее работы, центрами сосредоточения ее деятельности и ее проблемами. А коль скоро на встречах в верхах и в этих организациях встречаются только сотрудники министерств иностранных дел, потому что эту проблематику обсуждают в основном дипломаты, создается впечатление, что экономическая дипломатия должна выйти из этого традиционного круга.

Эта проблема заслуживает особого рассмотрения, чему и посвящена следующая глава.

Глава VIII

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ И ДИПЛОМАТЫ

Министерства иностранных дел несут ответственность за внешнюю политику своих стран в ее совокупности и одна из вытекающих отсюда прерогатив заключается в наделении необходимыми полномочиями для подписания международного договора, но не обладают исключительным правом на всю процедуру заключения таких договоров. Распределение переговоров и подписание документов может, таким образом, стать предметом дискуссии и даже вызвать трения с другими департаментами министерства. Такие трения улаживаются в зависимости от каждого отдельного случая. Между тем, в соответствии со старой традицией, ответственность за все финансовые дела и, в более широком смысле, за экономические вопросы лежит на министерстве экономики и финансов, идет ли речь о многосторонних переговорах, наподобие торговых раундов, об участии в работе многосторонних экономических организаций (МВФ, МБРР, ВТО, ЮНКТАД и т.д.) или о двусторонних обсуждениях вопросов помощи, налогообложения, защиты капиталовложений, и т.д. Министерства иностранных дел вносят свою лепту в работу этой обширной области и внушают уверенность в том, что их возрастающее значение должно повлечь за собой еще более активное их участие, что становится порою причиной некоторого напряжения. Как бы то ни было, главную роль играют министерства финансов (в отдельных случаях, министерства экономики или внешней торговли), и чаще всего они и ставят свою подпись под документами. Здесь опять положение экономической дипломатии особое, что проявляется на двух уровнях: с одной стороны, ее действующие лица это только дипломаты, а с другой стороны, министерствам иностранных дел не принадлежит монопольное право на нее.

Действующие лица экономической дипломатии — это не только дипломаты[1]

Ни одно из государств не поручает все дела экономической дипломатии одним лишь дипломатам. Оно распределяет их между службами, находя наиболее удобный для себя способ решения стоящих перед ним задач в области внешней экономической политики, монополия которой принадлежит ему как гаранту национального суверенитета. Однако, вопреки этой монополии, на международной арене возникают и играют все более заметную роль новые действующие лица, местные органы власти, неправительственные организации и предприятия. Хотя они и не уполномочены вторгаться в сферу экономической дипломатии, их деятельность отражается, так или иначе, на межгосударственных отношениях.

Внутри государств **дипломатией, в особенности экономической, занимаются уже не одни только дипломаты. Это, прежде всего следствие упомянутых выше изменений простота связи и передвижений, стремление политических руководителей иметь обо всем собственное суждение, не испытывая чьего-либо влияния[2], тем более способствовали утверждению дипломатии личного общения, что в экономике нередко нужно принимать решения без промедления, ибо кризис не будет ждать. Без церемоний звонят друг другу по телефону, встречаются на короткой ноге, и такое общение путает карты обычных дипломатических каналов министерств иностранных дел и посольств. Нет, таким образом, ничего удивительного в неодобрительном отношении дипломатов к таким новациям. Свое мнение на сей счет изложили и Гарольд Николсон в XX веке[3], и Франсуа де Калльер в XVIII веке[1], и Филипп де Комин[2] в XV веке в выражениях, дышащих недоверием.**

Важные изменения претерпели также и темы экономической дипломатии. Даже не вдаваясь в подробности, легко заметить, что за очень короткое время они подверглись глубокой специализации. По настоящему в состоянии проанализировать конъюнктуру лишь экономисты, поднаторевшие в методах анализа и прогнозирования, в течение долгого времени следившие за основными показателями. Программа помощи нуждается в переговорщиках, имеющих опыт составления финансовых смет. То же можно сказать и о тарифных вопросах, особенно после того, как, выйдя за границы оценки глобального уровня пошлин, дискуссии углубились в технические тонкости таможенной службы или в рассуждения о последствиях применения того или иного нетарифного барьера. Оборот капиталов, налоговая система, методы поддержки сельского хозяйства, скрытые пружины деятельности, наносящей ущерб природной среде — ограничимся лишь этими примерами — требуют опыта и знаний, которые дипломаты не могут приобрести в силу особенностей полученного ими образования, или в ходе профессиональной деятельности. Нужны специалисты не только для сбора материалов по каким-то конкретным темам и оценки их компонентов, не только для налаживания широкого сотрудничества администраций, необходимость которого дает о себе знать повседневно (налогообложение, уклонение от налогов, и т.д.), но также и для того, чтобы руководить переговорами. Действительно, работа экономических министерств и их органиграмма все более приобретают международный уклон. Все имеют свой международный отдел, свою международную службу, иногда свой международный департамент. Добавим, что почти всегда на службы Европейского союза возлагалась обязанность заниматься в рамках своей компетенции вопросами общеевропейского значения.

Раздробление отношений между государственными властями на великое множество недипломатических каналов пошло еще дальше. Подобно предприятиям администрации нуждают-

---

[1] Для простоты будем в последующем называть дипломатами чиновни ков, служащих на дипломатическом поприще, оставляя в стороне тех, кто хотя и имеет дипломатический статус, относится к другим ведомствам или агентствам. Равным образом словосочетание «иностранные дела» будет от носиться к соответствующему министерству, каково бы ни было его офи циальное название в той или другой стране, а слово «финансы» — к род ственным ведомствам (например, экономика, бюджет, внешняя торговля).

[2] Известно недоверие, которое питала г-жа Тетчер к Министерству иностранных дел, чем и объяснялось ее предпочтение встречам на высшем уровне.

[3] В «Дипломатии» (издательство Оксфордского Университета, 3-е изда ние, 52).

[1] «Как вести переговоры с царственными особами», 1716 г.

[2] «Двум важным вельможам, желающим завязать добрые личные отно шения, никогда не должно встречаться лично, но следует сообщаться через посредство благонамеренных и мудрых посланцев» (De Commynes P. Memoires. Vol. 1. P. 121). Действительно, в те времена подобные встречи могли быть опасны, а Филипп де Комин знал цену своим словам: он был в Перонне в 1468 году, когда Карл Отважный пленил приехавшего к нему Людовика XI.

ся в установлении со своими иностранными коллегами постоянных отношений, которые не всегда выражаются во встречах или заранее расписанных, включенных в график, доведенных до общего сведения переговорах, но буднично совершаются с помощью телефона, телетайпа или почты. Вошло в привычку советоваться с коллегами, особенно, если они вовлечены в сходные сферы деятельности, как это часто бывает в Европейском союзе. Однако контакты нередко выходят за границы простого обмена информацией, и тогда происходит нечто вроде сближения позиций или даже начала переговоров помимо министерства иностранных дел. В этом ряду явлений помещаются так называемые «неформальные» совещания министров Европейского союза. Неформальные не только в отношении дат, мест или подготовки (связанные с теми же хлопотами, что и «формальные» встречи), сколько с точки зрения их проведения помимо процедур Союза, исключительно между коллегами одного и того же ведомства без привлечения других министерств и, в частности, министерства иностранных дел.

Можно понять дипломатов, неодобрительно относящихся к бесчисленным встречам, куда их не приглашают, о которых их не всегда своевременно уведомляют, встречам, где могут быть заключены сделки, ставящие их перед свершившимся фактом и где не исключена опасность создания узковедомственных альянсов, а из-за этого могут появиться трещины в позиции, занятой во внешнем мире страной, защищать интересы которой им вменено в обязанность. Тем не менее никто не может воспрепятствовать установлению и умножению личных отношений. Их достоинство заключается в простоте, оперативности и эффективности. Таким образом, было бы разумнее переосмыслить задачу дипломатов и способы, которыми достигается согласованность как внешней так и внутренней политики.

Потребность в этом тем более велика, что экономическая дипломатия может преследовать цели, чуждые политике внешних отношений страны и, следовательно, не имеющие касательства к министерству иностранных дел. Например, интернационализация предприятий или привлечение иностранных капиталов в русле международной ориентации предполагают некие действия за границей для достижения внутринациональных целей. Эти меры не основаны на двусторонних отношениях и в основном не связаны с политикой, осуществляемой в отношении какого-либо государства или международной организации. Во Франции так называемая «Делегация по Иностранным Капиталовложениям» получила задание привлекать иностранные предприятия и помогать им в обустройстве. Делегация находится в стенах министерства экономики и финансов, а ее ру-

ководитель имеет ранг посла по особым поручениям, но имеет дело не столько с правительствами, сколько с предприятиями, банками и консультантами, словом, с теми, кто связан с капиталовложениями. Это относится в известной мере и к поддержке предприятий. Если не брать в расчет очень крупных контрактов, ее влияние на двусторонние отношения не очень ясно, и экономическая дипломатия видит в ней смысл в основном из соображений интернационализации предприятий.

Новые действующие лица экономической дипломатии появляются ***вне государственного аппарата,*** этого средоточия национального суверенитета.

В первую очередь предприятия, и в этом нет ничего нового. На всем протяжении истории они под национальным флагом поддерживали отношения с иностранными государствами в облике то судовладельцев, осваивающих морские пути, то торговцев, открывающих свое дело в колониях, то строителей каналов или нефтедобывающих компаний, обеспечивающих себе концессии и право на разработку, то поставщиков государственных услуг, заключающих договоры с иностранными государствами, то авиационных компаний, защищающих свои права на пользование аэропортами и, оговаривающих даже интервалы в графиках движения, отведенные им. Новизна в том, что они не так прочно, как прежде связаны с межгосударственными отношениями. Разумеется, их еще порой посещает желание сыграть свою роль в принятии решения или просить защиты. Недавняя история изобилует примерами давления или конфликтов такого рода (достаточно вспомнить, как президент Клинтон намекал на возможность торговой войны, если Комиссия в Брюсселе выступит против слияния Боинга и Мак-Доннелл Дугласа), но они научились в основном обходиться без государств, ибо их связи с партнерами-союзниками пересекают границы и создают систему преференциальных отношений, общих интересов, прочность которой сопоставима с теми, которые устанавливаются между государствами. Тяготение британских вкладчиков капитала к США вплоть до конца 90-х годов может служить объяснением того обстоятельства, что понимание Лондонским правительством значения создания объединенной Европы оказалось далеко не таким, какого можно было ожидать, учитывая то, что значительная часть британской внешней торговли была связана с европейским сообществом. Если взглянуть на вещи под другим углом зрения, то, когда во второй половине 80-х годов Великобритания решила допустить японские капиталовложения в автомобилестроение, она естественно встала на защиту такого внедрения японских капиталов в противовес другим европейским государствам, обеспокоен-

ным этой угрозой своей автомобильной промышленности. После того, как Европейская Комиссия едва не воспротивилась слиянию Боинга и МакДоннелл Дугласа, субподрядчики обоих американских самолетостроителей встали на дыбы, как и президент Клинтон. Предприятия могут, наконец, выступать агентами внешней экономической политики. Это относится, например, к тем из них, кто, восстав против намерения США распространить свое законодательство за пределами национальных границ принятием законов Хелмса—Бертона[1] и Амато—Джил мена[2], могут подтолкнуть стоящие за ними правительства воспротивиться не только на словах односторонним действиям США. В сентябре 1997 года Тоталь заключил с Ираном крупную сделку на поставки газа, вступив в союз с Газпромом и Петронасом, фирмами России и Малайзии. Можно сказать, что союз предприятий способствует сближению правительств. Это более верно, чем обратное утверждение.

С другой стороны, появляются все более многочисленные неправительственные организации, группы давления или интересов, действующие в разных сферах либо для развития какой-либо политики что относится к Красному Кресту, «Врачам без границ» или Оксфаму, посвятившим себя гуманитарным заботам, либо для создания того или иного общественного движения, которое побудило бы политиков к некоторым мерам, что относится, в частности, к организации Гринпис, Всемирному Фонду защиты природы в области охраны природной среды или к организации Международной гласности в сфере борьбы с коррупцией. Хотя экономической дипломатии и не принадлежит монополия на их деятельность, добрая часть их выступлений входит в ее ведение, в частности, это относится к защите окружающей среды. Так, во время встречи на высшем уровне в Рио-де-Жанейро ассоциации экологов устроили параллельную встречу на высшем уровне, чтобы дублировать, подобно футболисту, приставленному «опекать» одного из игроков соперничающей команды, слишком откровенно, на их взгляд, оговоренные за кулисами и робкие поползновения участников официальной встречи. Такого рода давление оказывалось во все времена (достаточно вспомнить роль колониальных лиг в заморской экспансии на стыке столетий). Разница состоит в объе-

[1] На основании этого закона от 1996 года разрешается преследование американскими судами иностранных инвесторов, приобретших собственность на Кубе.

[2] Принятый в том же 1996 году, этот закон, которым предусмотрено наложение санкций на государства, обвиненные в поддержке международного терроризма, грозит санкциям любой иностранной компании.

динении усилий в масштабе планеты, так сказать, универсализация обязывает.

В-третьих, возникают местные ассоциации, что было неизбежно. Чем более экономическая дипломатия проникала в частности общественной жизни, тем неизбежнее становилось столкновение с проблемами, относящимися к ведению местных ассоциаций и не только в государствах федерального устройства подобных США, Германии, Бразилии, Бельгии и Испании, но и унитарных государствах, поскольку все они проводят политику рассредоточения или децентрализации власти. Движение в этом направлении мало затронуло финансовую и таможенную деятельность, а также макроэкономическую политику — и то, и другое повсеместно сильно централизовано. Напротив, деятельность, направленная на содействие экспорту, испытала последствия этой тенденции, особенно в том, что связано с поисками иностранных инвесторов, с политикой местного налогообложения и государственными закупками. Таким образом, выполнение международных соглашений децентрализованными организациями создает растущее число проблем. Вопрос уже поднимался в Марракешских соглашениях, и в нем заключается одна из трудностей, которые замедлили заключение многостороннего договора о капиталовложениях в рамках ОЭСР. Полномочия немецких земель служат отчасти объяснением осторожничанья Германии в вопросе о реформе институтов Европейского союза во время переговоров о заключении Амстердамского договора. Уже сегодня необходимо проводить консультации с децентрализованными образованиями, и, вероятно, наступит день, когда придется включать их в число участников переговоров. Они могут принимать меры, оказывающие влияние на международное сообщество, как уже теперь происходит в США, где местные власти по собственной инициативе присвоили себе право применять санкции против иностранных государств. Так, штат Массачусетс, графство Ал-меда и девять муниципалитетов вынесли постановление о выборочных закупках, направленных против предприятий, торгующих с Бирмой. Штаты Нью-Йорк и Нью-Джерси прибегли к санкциям против Швейцарии в связи с проблемой еврейских авуаров. Другие структуры изучают возможность применения санкций против стран, которые недостаточно обеспечивают права человека или свободу вероисповедания. В Европейском союзе регионы уже вовлечены в осуществление общей политики. Прямые связи были установлены еще в 1985 году в отношении средиземноморских программ, структурных фондов и фондов согласованных действий. На основе Маастрихтского соглашения был учрежден комитет регионов. Таким образом,

они переместились в разряд постоянных партнеров Комиссии в Брюсселе (работающей также с частными группами, представляющими чьи-либо интересы). Может быть, Европейский союз опережает ход событий, однако, следует признать, что в его случае разница между внешними и внутренними делами менее значительна, чем в других.

Можно заметить, что в итоге на смену прежним, в известной мере линейным, отношениям между национальными и иностранными властями пришли сложные механизмы консультаций и сотрудничества, объединяющие все возрастающее число общенациональных и местных администраций, экспертов, профессиональных объединений и всякого рода ассоциаций, которые не только общаются друг с другом на высшем уровне, но и устанавливают связь каждой службы, каждой конторы и каждого агента на всех уровнях с их аналогами в других странах или в какой-либо другой организации. В силу чисто технических причин дипломатическая служба и разные ступени административных вертикалей не обладают более монополией на представительство и на отношения между государственными аппаратами.

Министерства иностранных дел не обладают монополией на экономическую дипломатию

Расширение областей, куда проникают международные отношения, ведет к многообразной подведомственности тех, кто вторгается в эти области, и не только отдельных лиц. Это многообразие имеет следствием деление ответственности, когда министерства иностранных дел должны уступать место и другим министерствам. Сделав это общее наблюдение, мы оказываемся перед сложностью и бесконечным разнообразием условий, присущих каждой отдельной стране. Если воспринимать экономическую дипломатию в строгом смысле как отношения между государствами, но также распространять ее как на макро-, так и на микроэкономику представляется естественным, что существующие ныне соотношения отражают скорее сравнительный авторитет министерств, более того политический вес их глав (в частности министров иностранных дел по сравнению с главами финансовых ведомств), чем подсказываемое здравым смыслом представление о том, как должна быть наилучшим образом построена система взаимоотношений. А поскольку очертания этих структур могут меняться всякий раз, как происходят перетасовки служб при сужении или, напротив, расширении полномочий министров, что в некоторых странах совпадает со сменой правительств, трудно описать их во всех

подробностях. В общих чертах, достаточных для определения принципов системы взаимоотношений, можно сказать, что в столицах министерства иностранных дел не всегда занимают главенствующее и лишь в редких случаях руководящее положение и что за границей сеть посольств включает (но не всегда интегрирует) сеть макроэкономической дипломатии. Совершенно иначе обстоит дело с микроэкономикой, где оба аппарата существуют, как правило, самостоятельно.

В столицах министерство иностранных дел не всегда является ведущим среди других ведомств. Для начала следует четко понимать, что чисто финансовые вопросы, в сущности всегда решаются одним из министерств финансового профиля, называется ли оно министерством экономики, министерством финансов, казначейством или бюджетным ведомством. В сфере внешней торговли и в отношении общей направленности внешней экономической политики положение менее ясно, но можно попытаться разбить страны на три группы.

В первой группе положение экономических министерств столь прочно, что они занимают главенствующее положение. Нередко они могут принимать решения самостоятельно, исключая подготовку важных решений в какой-либо межминистерской инстанции под руководством главы правительства, благодаря чему все получают, по крайней мере, необходимую информацию.

Во Франции поддерживается тщательно выверенное равновесие между, с одной стороны, министерствами финансов и экономики, считающих, что лишь они несут полную ответственность за ведение дел в своих ведомствах, особенно, когда предвидятся какие-либо крупные траты, а с другой — министерством иностранных дел, стремящимся держать под своим присмотром совокупность международных отношений, и уж если не прибрать их к рукам, что по меньшей мере всегда находиться поблизости. Отсюда следует тщательно взвешенное распределение задач (например, должность председателей смешанных двусторонних комиссий, участие в заседаниях ОЭСР) и учреждение на разных уровнях связующих, а порой и согласующих инстанций (именно в части программ помощи, финансирования проектов или использования средств), но по наиболее важным делам официальная позиция согласовывается и формируется на самом высоком уровне (главы правительств или главы государств). Есть, таким образом, связи, консультации, комментарии и советы, но нет совместного управления. Работа служб постоянно координируется лишь при рассмотрении дел Европейского союза и ОЭСР, неизменно изучающихся в рамках ГАМ К, подведомственного премьер-министру и руко-

водимого, в его теперь уже привычном составе, дипломатом, как правило, членом его кабинета, к которому приставлены два заместителя, один — от министерства финансов, другой — от министерства промышленности. Все инструкции, вручаемые делегациям и постоянным представительствам до начала заседаний в рамках Европейского союза и ОЭСР, должны исходить от этого по сути своей межминистерского учреждения, которое, в силу самого своего устройства, запрашивает, в случае надобности, мнение главы правительства (или, что бывает чаще, членов кабинета министров).

Положение в Испании сходное с положением во Франции. Все, относящееся к валютным вопросам, финансовым институтам и ВТО, входит в исключительное ведение министра экономики и финансов. В отношении помощи развитию, ответственность делится с министерством иностранных дел, причем относительное значение каждого их этих ведомств зависит в той или иной стране от более или менее политической окраски осуществляемой ею программы сотрудничества. Постоянная координация осуществляется в области экономики (как внутренней, так и внешней) в рамках специальной комиссии по экономическим делам, собирающей еженедельно, накануне заседания совета министров, членов правительства, имеющих к этому отношение, под председательством министра экономики и финансов. Впрочем, при рассмотрении дел объединенной Европы, инструкции делегациям и постоянному представительству формулируются лишь после еженедельного собрания государственных секретарей[1] для обсуждения общеевропейских дел, собираемого под председательством министра иностранных дел. Этому собранию, однако, вменяется добиваться консенсуса представителей разных министерств, который может и не совпадать с позицией именно этого министерства.

Во второй группе стран ясно преобладает министерство иностранных дел, но и экономические министерства представлены весьма внушительно. В Италии на первое место выдвигается ***Фарнезина,*** занимающаяся всем, что имеет отношение к международной экономике, за исключением лишь, что, впрочем, наблюдается повсеместно, валютных вопросов и международных финансовых институтов, находящихся в ведении казначейства, поддерживаемого Банком Италии. По самому роду

[1] Выбираемые министром, чтобы представлять или заменять его на очень высоком уровне (за исключением совета министров, куда, впрочем, они могут быть приглашены), они являются в подавляющем большинстве высокопоставленными чиновниками.

своей деятельности призванное оказывать содействие развитию министерство иностранных дел Италии формулирует свою позицию по вопросам международной торговли и рассматривает дела Европейского союза. Правительству Италии не пришлось создавать координирующую инстанцию, поскольку Фарнезина выступает в качестве этого межминистерского органа, обнаруживая в то же время сильную склонность ограничить роль других министерств и, в частности, министерства внешней торговли, функциями технического свойства. Столь жесткая позиция объясняется ее авторитетом и блестящей репутацией, но также и превосходной работой дипломатических советников, приданных каждому министру. Эти дипломаты, включенные в состав всех центральных администраций, не только поддерживают отношения с посольствами, но и обеспечивают четкую координацию работы с министерствами базирования. Таким образом, ничто не может произойти без ее ведома и ее участия.

В Нидерландах министерство иностранных дел также играет важную роль, но только в части координации. Как и в других странах, особая роль финансовых вопросов общепризнана, и никто не оспаривает, что Главное Казначейство, как никто другой сведуще в этих вопросах, но министерство иностранных дел обеспечивает сопоставление точек зрения и подготовку тематических подборок. Нерешенное на этом уровне изучается на заседаниях кабинета по европейской тематике. Премьер-министр играет при этом важную роль в определении общей ориентации, ему принадлежит последнее слово при вынесении решения. Когда речь идет о делах Европейского союза, государственный секретарь по европейским делам, назначаемый министерством иностранных дел, проводит особо тщательные консультации.

В Канаде министр иностранных дел является одновременно и министром внешней торговли. Таким образом, его положение благоприятствует выполнению и той, и другой должности. Однако в правительство входит также и министр внешней торговли, полагающий, что обладает некоторой независимостью, а финансовые проблемы решаются, по большей части, в министерстве финансов. Таким образом, общее положение здесь не вполне ясно.

В странах третьей группы министерства, занимающиеся этой сферой деятельности, находятся, в сущности, в равном положении, и решения принимаются после долгих поисков взаимоприемлемой точки зрения, причем не представляется возможным определить, какие именно ведомства имеют по всем правилам больше оснований настаивать на своем мнении.

Показательны, с этой точки зрения, Соединенное Королевство, Германия и Соединенные Штаты Америки.

В Великобритании министерство иностранных дел вплотную занимается финансовыми и валютными делами, даже, несмотря на то, что казначейство крепко держит их в своих руках. Оно примерно поровну делит полномочия и влияние с министерством торговли и промышленности, могущественным ведомством, наделенным чрезвычайно большой властью (промышленность, внешняя торговли, конкуренция, энергетика, страхование). Инстанциями, где действительно принимаются решения, являются межминистерские комитеты, работающие под председательством одного из членов кабинета министров. Один из них обеспечивает координацию мер внутри ЕС, другой увязывает внешнюю торговлю, помощь развитию и внешнюю политику. Таким образом, сотрудничество министерств хорошо налажено, но, за исключением особых случаев, не на политическом, а на административном уровне, поскольку кабинет министров, подчиняющийся непосредственно премьер-министру, выполняет чисто административные функции, не связан с личностью премьер-министра и напоминает скорее генеральный секретариат правительства, чем кабинет премьер-министра.

Германии присущ контраст между четким определением задач отдельных ведомств и расплывчатостью координации внешней экономической политики. Основное бремя ответственности за макроэкономику, финансовые и валютные вопросы, деятельность Большой семерки и международные финансовые институты лежит на общепризнанном лидере, министерстве финансов, за которым следует министерство экономики, и лишь далеко позади министерство иностранных дел. Политика помощи и сотрудничества со всеми ее нюансами целиком передана в ведение министерства сотрудничества. В этой сфере деятельность министерства финансов ограничивается, не считая его обязательств в МБРР и МВФ, определением финансовых границ возможных расходов, а задача министерства иностранных дел сводится к определению главных направлений политической деятельности. Вопросами экономики и промышленности занимается в основном министерство экономики и промышленности. То же относится и к внешней торговле, хотя, поделенная между разными ведомствами и, таким образом, лишенная четкой административной привязки, эта отрасль осталась где-то на задворках структурной схемы. В вопросах европейского сообщества обязанности координатора в принципе возложены на министерство экономики и промышленности, но в области единой сельскохозяйственной политики

оно делит ответственность с министерством сельского хозяйства, а в общем плане с министерством иностранных дел, чье преимущество заключается в обладании собственной сетью зарубежных служб. Такое распределение обязанностей более или менее понятно, даже если на почве соперничества нередко возникают трения между министерством экономики (которое до середины 60-х годов занимало ведущее место благодаря своей роли в восстановлении Германии и выдающимся личным качествам нескольких возглавлявших его в свое время деятелей, сначала Людвига Эрхардта, а позднее Карла Шиллера и Отто Ламбсдорфа) и министерством финансов, расширившим со временем круг своих полномочий в вопросах, касающихся валютной политики, кредитования и европейского сообщества. Это распределение обязанностей дополняется обязательством проводить консультации и добиваться консенсуса, являющегося одним из основополагающих принципов федеральной администрации. Разительным контрастом представляется не очень понятная процедура принятия окончательных решений. Ответственность в правительстве делится между многочисленными инстанциями. Канцлер не обладает достаточной властью, чтобы разрешать спорные вопросы, возникающие между министрами, так что в принципе коллективное право решения принадлежит кабинету министров. Здесь нет координирующих и арбитражных инстанций, подобных существующим во Франции и Великобритании, а коалиционный состав правительства вносит в уравнение еще одну переменную. Сходство, а, может быть, и общность обнаруживается лишь в конференции государственных секретарей[1] объединенной Европы, созываемой раз в месяц под эгидой министерства иностранных дел (председатель) и министерства экономики и промышленности (исполняющего обязанности секретариата), но это — неформальная структура с неопределенными полномочиями, на рассмотрение которой не обязательно вносятся подборки материалов по всем вопросам, где расхождение во мнениях не становится предметом внимания какого-либо органа исполнительной власти и которая не ущемляет сколько-нибудь полномочий кого-либо из участников. Поскольку, как почти везде, между

[1] В Германии государственные секретари (не члены парламента) являются высокопоставленными чиновниками, не занимающими какой-либо должности в министерствах, но уполномоченные заменять своего министра на самом высоком уровне, вплоть до участия в совете министров. Они фактически влияют на работу служб и выступают в качестве третейского судьи при улаживании крайне острых конфликтов. Широта их полномочий сравнима с властью, которой наделен во Франции шеф министерского кабинета.

министерствами иностранных дел и финансов существуют разногласия, приходится ждать, пока стороны не придут к какому-то единому мнению, однако никого не удивит утверждение, что в этой стране время, потерянное на ожидание, будет мгновенно наверстано благодаря расписанному по минутам графику исполнения.

В США принятые решения выполнялись бы без задержки, если бы все зависело от исполнительной власти, пирамидальной структуры, недвусмысленно исполняющей волю президента, который сразу же после избрания назначает своих людей руководителями служб и агентств и формирует по своему разумению правительство из преданных ему сотрудников. Таким образом, политическая спайка крепка, и если во внутренней политике возможно большое разнообразие подходов к тому или иному комплексу вопросов, если министерство торговли и посол по торговым переговорам пользуются значительно большим авторитетом, чем инстанции, соответствующие им в других странах, что делает их положение на редкость прочным, то слаженность общих усилий представляется совершенно необходимой, и такая настройка осуществляется весьма настойчиво, во-первых, с помощью нормального механизма согласований, во-вторых, на уровне двух чрезвычайно важных инстанций, созданного в 1993 году Координационного Комитета содействия торговле и Национального экономического совета, небольшой (три десятка участников), но очень близкой к президенту организации. Все становится сложнее, если принять в расчет других облеченных властью участников процесса: Конгресс, штаты, судей, а также ассоциации, неправительственные организации и всевозможные лоббистские группы. Конгресс занимает самое высокое место, ибо именно ему в соответствии с конституцией дана власть распоряжаться торговлей с иностранными государствами, а, следовательно, он обладает фактическим правом определять внешнюю экономическую политику и бдительно следит за ее осуществлением в силу данного ему права контроля, его влияния при назначениях и неукоснительного исполнения бюджетных функций. Соответственно, администрация обладает лишь теми полномочиями, которые передал ей Конгресс. Не следует забывать, что оппозиция Конгресса сорвала принятие Гаванской хартии и что ратификация НАФТА и Марракешского договора стоила немалых усилий. Таким образом, отношения между Конгрессом, администрацией и правительством построены на том, что как только кто-либо из них что-то предлагает, со стороны двух других незамедлительно следует ответный ход, причем в этой сложной игре участвуют и лоббисты. В итоге все лишнее отсеивается и вырисовывается генеральная линия действий. Эта суматоха создает впечатление медлительности, а порой и топтания на месте, но когда стратегическая установка определилась, она опирается на общую поддержку, и тут уже не обходится без Государственного департамента. Он придает большое значение тому, чтобы переговоры вел именно он, независимо от их содержания, а прочие ведомства просто готовили тематические подборки материалов. Наряду с этими тремя центрами принятия решений следует иметь в виду и штаты, роль которых, упоминавшаяся ранее, пока еще ограничена. Их планы чаще всего поддерживают судьи, пятое средоточие власти, склонные, как правило, поддерживать тезис двузвенного суверенитета, ставящие вровень Федерацию и Штаты, что грозит еще большим усложнением принятия решений.

Во всех этих странах, как бы ни распределялась власть, есть некая постоянная величина, определяющая место министерства иностранных дел. Оно держится в стороне лишь до тех пор, пока решаются экономические вопросы, но едва речь заходит о другом, если, например, возникают опасные осложнения, даже угроза столкновения, грозящая обернуться политическим конфликтом между правительствами, оно выдвигается на первое место. В обычной обстановке министерство иностранных дел может стоять на запасном пути. Его влияние может то усиливаться, то ослабевать, но оно неизменно нужно, неизменно несет свою службу.

В иностранных государствах макроэкономическая дипломатия всегда осуществляется посольствами, но система ее организации и привлечение специалистов не всегда зависят от министерства иностранных дел.

По вполне понятным причинам в состав посольств неизменно входят группы, занимающиеся экономической политикой, финансовыми вопросами и вопросами государственного финансирования. Они занимаются вопросами государственного значения, встречаются с лицами, вращающимися главным образом в кругах государственной власти, а посему политическое значение многочисленных составляемых ими разработок требует неусыпного внимания самого посла. Между тем структурные схемы и принадлежность специалистов вступают в несколько наиболее распространенных сочетаний, и одна и та же страна может одновременно использовать структурные построения, различающиеся в разных дипломатических представительствах одной и той же страны в зависимости от того, насколько многочисленны их службы.

Прежде всего, не все посольства имеют свой экономический отдел, но такая тенденция существует, и, если дело обсто-

ит именно так, возглавляющий этот отдел сотрудник имеет порою ранг экономического посланника. Так обстоит дело в большинстве крупных американских посольств[1]. Круг задач экономического отдела обширен, поскольку в него входят вопросы сельского хозяйства и промышленности, занятости, борьбы с торговлей наркотиками и отмыванием денег. Как и в подавляющем большинстве стран, работающие там сотрудники являются, обычно, профессиональными дипломатами, по большей части не имеющими специальной подготовки (не считая коротких предотъездных стажировок), но среди них все чаще встречаются сотрудники, командируемые экономическими министерствами с отрывом от основной работы. В американских посольствах финансовые советники приходят из казначейства, так же как и в канадских посольствах и, вполне возможно, в британских. Финансовые советники в посольствах Германии и Италии[2] во всех случаях направляются центральным банком, в других же странах это редкость, разве что на пост заместителя. Вообще говоря, должности финансовых советников весьма немногочисленны, почти всегда не более десяти.

Французские посольства могут быть не одно-, а двухполюсными. Почти в каждом есть Пост экономической экспансии (ПЭЭ), руководимый советником (иногда посланником) по делам экономики и торговли, полномочия которого распространяются на промышленность, сельское хозяйство, услуги, международную торговлю и связанные с ними экономические вопросы, а также все вопросы, находящиеся в ведении Управления внешних экономических отношений (УВЭО) министерства экономики и финансов, назначающего этого сотрудника. Помимо того, в полутора десятке представительств имеется финансовая секция, образованная тем же министерством, а точнее его казначейством, и возглавляемая финансовым советником (или посланником), на которого возложены валютные и финансовые дела, а также аналитические исследования макроэкономики, поступающие на рассмотрение его управления в Париже. Он наделен полномочиями на региональном уровне. Наконец, в шести посольствах ПЭЭ и финансовая секция сведены в единую Экономико-финансовую миссию (ЭФМ).

[1] В менее значительных посольствах наблюдается, напротив, тенденция к слиянию политического и экономического отделов.

[2] Итальянский советник, по сути, не кто иной, как представитель эмиссионного банка, а финансовые дела, подведомственные правительст ву, поступают либо к экономическому советнику, либо чиновникам, при езжающим из столицы.

В этой системе ПЭЭ, финансовые секции и ЭФМ являются внешними службами своих ведомств и остаются их составной частью, находясь одновременно в подчинении посла, на которого возложена обязанность обеспечивать слаженную работу всего возглавляемого им дипломатического представительства. Их бюджетные и материальные средства, а также сотрудники поступают из министерств, к которым они приписаны, даже если кое-что из нужного им они получают извне (смотря по обстоятельствам, от министерства сельского хозяйства, от Французского Комитета экономического сотрудничества или от Банка Франции). Что касается средств, то еще в 1994 году с организацией Межминистерского комитета по использованию государственных средств за границей была установлена межминистерская координация. Этот комитет под руководством министерства иностранных дел занимается сравнительным изучением методов, механизма управления, личного состава и финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении всех министерств в их заграничной деятельности. В течение трех лет своего существования Комитет служил органом обмена информацией, не будучи инстанцией, где принимаются решения.

В Испании эта работа организована примерно так же, как во Франции: службы, обладающие вполне определенными функциями, экономические и торговые отделы, возглавляемые экономическими и торговыми советниками из среды элитных представителей государственных учреждений Испании — Технические служащие торговли и Государственные экономисты. Они относятся к министерству экономики и финансов (государственный секретариат по торговле, туризму и малым и средним предприятиям), направляющему их деятельность, работу их сотрудников, ведающему их бюджетом и поддерживающему с ними прямую связь. В соответствии с регламентом они являются единственными экономическими советниками послов, но в больших посольствах работают бок о бок с советниками по финансам (реальных экономических задач перед этими последними не ставится), по промышленности и сельскохозяйственным вопросам. Они командируются соответствующими министерствами, но им не подчиняются.

Постоянные представительства при международных организациях организованы иначе ввиду того, что к службе в них привлекаются лица, занятые в гораздо более разнообразных областях деятельности, в стремлении пополнить штаты работниками разных министерств, профиль которых соответствует кругу решаемых представительствами задач. Это в особенности касается постоянных представительств при Европейском союзе и, в меньшей мере, при Организации Объединенных Наций.

Они представляют собой как бы миниатюрные слепки с административной структуры столиц, что дает им возможность в полной мере служить своему назначению опосредующего звена между национальными государственными властями и этими организациями. Этот сложный комплекс подчиняется министерству иностранных дел, поскольку во главе его находится дипломат.

Существуют чрезвычайно разнообразные схемы организации ***микроэкономической дипломатии,*** то есть поддержки предприятий ***за границей.*** Лишь в немногих случаях они приводятся в действие министерствами иностранных дел, но весьма часто через систему организаций, подведомственных другим министерствам, и лишь иногда через службы, не принадлежащие в строгом смысле слова к центральным министерствам.

Не всегда ею занимаются дипломаты под началом своего министерства, но можно назвать три страны, избравшие именно такой подход: Великобритания, Канада и Нидерланды.

Великобритания остановила свой выбор на централизованной, полностью административной организации, входящей в состав Министерства торговли и промышленности, один из отделов которого — торговая политика и содействие экспорту — определяет международную торговую политику и руководит усилиями по развитию экспорта, забота о которых за границей целиком препоручена сотрудникам Министерства иностранных дел. Эти сотрудники не имеют специальной экономической подготовки, но упорно приобретают опыт, поскольку в наши дни, чтобы получить назначение на должность посла, необходимо прежде поработать на поприще торговли. Хотя ДТП не несет за них ответственности, оно участвует в управлении и в ориентации торговых служб за границей с помощью организации смешанного состава. ***Объединенное Управление по экспорту,*** находится в ведении обоих министерств. Министерство торговли и промышленности направляет все больше своих сотрудников в торговые службы посольств (три четверти которых набирается, впрочем, на местах).

Подобная структура создана в Канаде и Нидерландах.

Чаще поддержка предприятий поручается структурам, зависящим от другого министерства и обладающим собственными особенностями, даже если эти структуры и находятся в рамках посольств. Это относится к Франции, Испании и Соединенным Штатам Америки.

На французские ПЭЭ возложены одновременно и функции поддержки предприятий и экономические задачи, включенные в

круг обязанностей посольства. Выше уточнялось, что они непосредственно зависят от региональных управлений экономи-

ческой экспансии. С целью оказания помощи предприятиям они широко привлекают лиц, получивших специальное образование в области торговли или административного управления, а также инженеров на основе краткосрочных контрактов и сотрудников других министерств, а по проблемам сельскохозяйственных товаров — уполномоченных от Французского Центра внешней торговли.

Испания пользуется структурой, сходной с французской, с той лишь разницей, что торговый отдел посольства, руководимый экономическим и торговым советником, подчиняется не министерству экономики и финансов, как во Франции, а государственному учреждению, Испанскому институту внешней торговли.

В течение последних лет США организовали по сходной схеме работу торговых служб своих посольств, с той, однако, разницей, что полномочия этих служб не идут далее поддержки предприятий и не распространяются на другие сферы экономической дипломатии. Они подчиняются одновременно послу и Управлению торговли (точнее, Торговой службе США и зарубежных стран, являющейся одним из подразделений Координационного Комитета содействия торговле), а сотрудники направляются из этого ведомства, при условии, что многие кадры будут рекрутироваться на месте. Сюда же следует отнести Иностранную службу по делам сельского хозяйства, на которую Министерством сельского хозяйства, ее образовавшим, возложена обязанность оказывать содействие экспортерам продукции сельского хозяйства и лесной промышленности.

Третья, довольно многочисленная, группа состоит из стран, препоручающих поддержку предприятий организациям, не относящимся непосредственно к государственным, и даже частным образованиям, во всяком случае, службам, не принадлежащим к числу дипломатических.

Это относится, в частности, к Германии. Она поручает текущее и коммерческое обслуживание предприятий сети торговых палат за границей (ТПЗ), получающих соответствующие субсидии для выполнения этой задачи общего значения, и информационным миссиям в Федеральном Управлении информат ции о внешней торговле (ФУИТ), также получающим средства и имеющим своих корреспондентов за границей. Пользующиеся юридической независимостью, эти комплексы организаций никак не связаны с посольствами, которые не вмешиваются не только в детали их деятельности, но даже в составление программ для них. Тем не менее в Бонне проводились круглые столы с целью выработать всеобъемлющую стратегию содействия внешним экономическим обменам.

Финляндия также остановилась на варианте подобных служб частного характера, но щедро субсидируемом, Финляндской Федерации внешней торговли, направляющей деятельность торговых советников и атташе, а также финляндских торговых центров за границей.

Италия, Япония, Австралия и Бельгия доверили поддержку своих предприятий государственным учреждениям, функционирующим независимо от своих посольств, не поддерживающим иерархических отношений с ними и не имеющим дипломатического статуса: Институт внешней торговли Италии (ИКЕ), Организация внешней торговли Японии (ДЖЕТРО)[1], австралийский Аусстрейд, и три региональных органа в Бельгии[2].

Во всех этих случаях в посольстве нет торгового советника, и что касается торговых операций ему известно лишь об их влиянии на мировую экономику, об их политических аспектах и, при необходимости, о том, какие официальные шаги ему следует предпринять.

Португалия выбрала иной вариант такой схемы. Торгового советника назначает министр иностранных дел, но по предложению министра, опекающего внешнюю торговлю. Торговый советник может и не быть чиновником, он является сотрудником посольства, однако руководит группой Института внешней торговли Португалии (ИВТП), не входящей в состав посольства.

В разной степени в разных странах эти структуры дополняются деятельностью различных организаций. Муниципальные и региональные организации проявляют активность в стране с федеральным устройством либо с децентрализованной властью (Германия, Бельгия, Испания), но также и во Франции и в Великобритании. Рядом с ними трудятся также торговые палаты и сборщики информации от профессиональных федераций.

На этом уровне заметно, что дипломатия не исчерпывается деятельностью министерства иностранных дел и что не все сотрудники, имеющие в посольствах дипломатический статус, относятся к числу профессиональных дипломатов. Мало того,

[1] В отличие от всех своих аналогов, ДЖЕТРО проводит политику со действия не экспорту, а импорту.

[2] Фламандское Управление внешней торговли, Валлонское Агентство экспорта и Служба внешней торговли региона Брюссель — столица. Схема представляется довольно путаной из-за договоров о сотрудничестве между этими организациями и Управлением внешней торговли Бельгии.

роль и ответственность тех, кто вступил на путь профессиональной дипломатии не возросли вместе с бурным подъемом экономической дипломатии. Им пришлось уступить место другим, зачастую освободить для них ключевые должности этой новой дипломатии и призадуматься над своим будущем на этом поприще. Повод для раздумий отнюдь не новый. Еще в 1925 году Поль Камбон заметил, что «у демократии всегда будут послы и министры». «Вопрос в том, будут ли у нее дипломаты». Вооружившись авторитетом этого известного деятеля, возьмем на себя смелость поставить этот вопрос несколько иначе.

Нужны ли экономической дипломатии дипломаты?

В свете вышеописанных наблюдений нельзя не сделать несколько замечаний и не задать некоторых вопросов.

Поддержка предприятий *— не* ***занятие для дипломатов.*** Она имеет отношение к маркетингу, технике торговых и финансовых операций, знанию рынков, то есть специальным познаниям, которыми обычно не обладает профессиональный дипломат. Поскольку из всякого правила есть исключения, оно есть и из этого, но внушительное — это случай Великобритании. Вероятно, можно усмотреть черты родственной связи методов британской дипломатии с приемами торговли, подмеченными Гарольдом Николсоном[1]. В этой стране на представителей министерства иностранных дел не только возложена общеполитическая дипломатия, они не только занимаются макроэкономической дипломатией, но и дипломатией на микроуровне, то есть работают на нужды поддержки предприятий, к которой, к тому же, привлекаются и многие местные специалисты. Канада и Нидерланды действуют по той же схеме.

Таким образом, поставлен вопрос о полном разделении дипломатии и помощи предприятиям, причем эта последняя поручается независимым, предпочтительно частным организациям, как принято у немцев, или государственным службам, как в Италии, Испании и Португалии. Доводы в пользу такого выбора, согласно которым предприятиям лучше помогают не чиновники, не вполне убедительны, ибо в обоих случаях они имеют дело с технократами, и обладатель диплома об окончании института управления, работающий по контракту с торговой палатой, мало чем отличается от такого же дипломата, на-

[1] См. приложение III.

нятого торговой службой посольства. К тому же лишь в исключительных случаях либо та, либо другая может привлечь профессионала, в самом начале его служебной карьеры. Финансовая сторона дела тоже не имеет решающего значения: и там, и здесь подсчитывают издержки на оказанные услуги, и государства несут в обоих случаях почти одинаковые расходы, связанные с работой своих служб, когда получают на это субсидии. С точки зрения политических предпочтений, выбор делается между государством, выполняющим свои обязательства в текущей экономической жизни, и государством, свободным от всех своих обязательств. В реальной жизни освобождение государства от его обязательств, пришедшееся многим по вкусу, наталкивается на многие практические препятствия — изменить систему значит создать новую структуру, а это дело непростое.

Все эти соображения относятся как к посольствам, так и к консульствам, с той лишь разницей, что за пределами столицы консул имеет высокое официальное и социальное положение, которого, как правило, нет у торгового советника (или атташе). Объединение работы консульства и торгового советника под единым началом, увязанным с должностью консула, может дать сотрудникам экономических служб возможность устанавливать контакты на более высоком уровне. Во Франции уже создано несколько постов консулов, выполняющих одновременно обязанности торговых советников.

Естественно, предыдущие замечания не касаются дел, имеющих политическое значение. В поле зрения экономического и торгового советника попадает крупный промышленный проект, значительный объем капиталовложений. Может статься, им займется и сам посол, но это приводит нас к другой теме, о том должны или нет существовать некие связи между поддержкой предприятий и макроэкономической дипломатией.

Следует ли заниматься микро- и макроэкономической дипломатией под одной крышей? Так происходит не везде, но так поступают Великобритания, Франция и Нидерланды, где экономический или торговый советник (посланник) отправляет обе обязанности. Об этом уже говорилось выше, но имеющийся опыт не позволяет дать определенно ни положительный, ни отрицательный ответ. В пользу разделения могут свидетельствовать ранее приведенные доводы относительно несходства профессий, а также и различия участников переговоров. В пользу объединения свидетельствует то обстоятельство, что предприятия нуждаются в информации, питающей макроэкономичес-

кую дипломатию, и что эта последняя использует опыт рынков, даже на уровне малых и средних предприятий и повседневных товаров. Достойно сожаления, что на поле деятельности предприятий мы появляемся лишь в качестве наблюдателя или любопытствующего, а ведь работа с ними незаменима для понимания происходящего в экономике страны. Возникает вопрос, стоило ли в таком случае труда организовывать все эти заграничные службы?

Оправдана ли происходящими в мире изменениями столь большая численность двусторонних посольств? Неужели нет возможности решать все вопросы между столицами, и есть ли необходимость находиться на месте, чтобы поддерживать свои предприятия, когда столицы сближаются, когда все решается с полуслова, когда нельзя медлить, когда все проблемы возникают и улаживаются в многосторонних инстанциях, когда то и дело встречаются министры и чиновники, а иностранные рынки становятся не такими уж иностранными? Не отжили ли свое посольства? Не пропала ли нужда в дипломатах? Опыт подсказывает, что дипломатия стала иной. Спору нет, текущая информация поступает и по иным каналам, а прямые переговоры более уже не ведутся главным образом послами. Но по мере того, как возрастает число решений, принимаемых в Брюсселе, Женеве, Нью-Йорке и Вашингтоне, все сильнее ощущается и необходимость подготавливать иностранные правительства, их учреждения и общественное мнение к предстоящим инициативам, разъяснять им занятые позиции, убеждать **в** их обоснованности, постараться склонить их на свою сторону, для чего придется разобраться, что располагает их в пользу определенных решений, а что нет.

В других инстанциях столь основательная двусторонняя подготовка многосторонней дипломатии невозможна. Правда, международные встречи дают повод для бесед, но слишком непродолжительных — участников слишком много для личных встреч, а перерывы на чашку кофе или обед на скорую руку слишком коротки, чтобы завязалось настоящее обсуждение. Разумеется, центральные администрации связаны телефоном и телетайпом, **и** между ними устанавливаются понемногу более или менее дружеские отношения, ограниченные, правда, кругом лиц, имеющих прямое отношение к соответствующим проблемам. Не все слагаемые политического, административного и социального окружения, не все структуры косвенного влияния представлены там. Лишь посольство, терпеливо свершающее свой труд по определению главных направлений, имеет все основания проникнуть в эти сферы. Следует добавить, что пра-

вильное применение многосторонних правил проверяется на месте, ибо такого рода оценку нельзя сделать ни за письменным столом служебного кабинета и ни в периодической печати, а единственно в общении с предприятиями и чаще всего в беседах с глазу на глаз.

Посольства по-прежнему приносят пользу, устарели лишь их методы. Посольства будут необходимы при условии, что их методы изменятся. Для этого необходимо обеспечить лучшее оперативное подключение дипломатических представительств к работе министерств, что сулит с самого начала лучшую временную увязку рабочих программ и более полный обмен информацией между центром и периферией.

Взаимодействие макроэкономической дипломатии и министерства иностранных дел ставит вопрос необычайной важности, вызывающий ожесточенные споры. С одной стороны, следует ли возложить эту работу, сохраняя важную роль посла, на дипломатов в составе заграничных посольств, либо на структуры, непосредственно подчиняющиеся одному из экономических министерств как это заведено во Франции и Испании? С другой стороны, должно ли министерство иностранных дел выступать в качестве межминистерской инстанции?

При всей его важности, первый вопрос можно решить в короткие сроки. Ответ зависит от относительной роли министерств и их служб в организации структур власти. И здравый, и практический смысл подсказывают сообразовываться с этой ролью, и это существенно, даже если практические выгоды можно обнаружить и в будничных мелочах. Во французской системе экономические, торговые и финансовые советники получают соответствующую профессиональную подготовку, лучше знают предприятия, с которыми работают, и имеют оптимальную связь с оперативными службами в столице коль скоро командированы ими. Однако, может случиться, что послы не поручают им вести отдельные дела в полном объеме, усматривая в них некую политическую подоплеку, что, естественно, вносит путаницу. В британской системе такой неразберихи не бывает, а обмен информацией совершается быстрее, потому что внутри посольств нет ведомственного размежевания, а посол видит в своих экономических советниках молодых коллег, а не представителей других, возможно соперничающих, администраций. Во французской системе правительство имеет то преимущество, что на его стороне разные точки зрения в аналитической работе и плодотворность подхода, который можно было бы назвать стереоскопическим. В других странах посол может проявить большую склонность учитывать другие

мнения, потому что на него возложена обязанность сводить воедино все аналитические работы посольских служб.

На второй вопрос ответить труднее. Как мы уже видели, в практической жизни возникают самые разные и нередко довольно запутанные обстоятельства, потому что, в конечном счете, они зависят от структур влияния, словом, от соотношения сил, сложившегося в правительстве. А поскольку они могут меняться с приходом к власти нового правительства, не может быть какого-то единого неизменного решения, что сразу делает бессмысленными любые обобщающие умозаключения.

Весьма любопытно, что лучше всего налажена координирующая работа министерств иностранных дел в странах Европейского союза благодаря их стратегическому положению в информационном и координационном аппаратах, в обязательном порядке подключенных к постоянным представительствам, а именно в этой сфере внешние дела менее всего имеют характер внешних и самым тесным образом переплетаются с внутренними. Положение, правда, не столь удивительно, каким могло бы показаться, если принять во внимание, что обширные секторы экономической дипломатии, в частности вся внешнеторговая политика, находятся в ведении ЕС, так что переговоры со странами, не входящими в сообщество, будут вестись на основе позиций, выработанных в Брюсселе. Через посредство Европейского союза ведутся непрямые, так сказать, опосредованные, переговоры с третьими странами[1]. Кроме того, в более широком смысле место каждой европейской страны в мире определяется ныне строительством единой Европы.

Другое любопытное наблюдение: есть ощущение, что министерства иностранных дел более склонны заниматься торговыми проектами, нежели вопросами макроэкономики, хотя они и имеют большее стратегическое значение. Сомнительно, что это сознательное предпочтение. Скорее всего, причина кроется в более широких возможностях знать о положении дел с точки зрения их значения для обеих сторон.

[1] Тем не менее в комитете 15-ти, выступающем в качестве помощника Брюссельской Комиссии в торговой политике, свои страны представляют руководители торговой политики (не принадлежащие к министерствам иностранных дел). От Франции в таковом качестве выступает директор Регионального управления экономического обмена (РУЭО). Валютные вопросы находятся в ведении управляющего казначейством. Однако министерство иностранных дел наблюдает за самым важным, когда результаты вносятся на рассмотрение Комитета постоянных представителей.

В то же время ощущается подспудная тенденция, не коснувшаяся лишь Италии, которая проявляется в том, что деятельность разных министерств согласовывается вне и на уровне более высоком, чем министерства иностранных дел, естественное последствие универсализации и глобализации: все министерства имеют международные интересы, и правомерно сосуществуют два подхода, один — подход экономических и так называемых технических министерств, выражающийся в политике, охватывающей определенное поле деятельности (например, мировая экономика, промышленная стратегия) и второй подход, присущий министерству иностранных дел, в котором отразились другие точки соприкосновения, которыми определяются отношения с той или иной страной или организацией. По своему регламенту министерства иностранных дел не обладают ни политической властью, ни общими полномочиями в обслуживании интересов государства, дающими им право настаивать на своем мнении. Позицию всего правительства в целом можно определить лишь на более высоком уровне, с помощью координации или арбитража главы правительства или государства. Таким образом, межминистерское посредничество дипломатов в полной мере осуществимо лишь в посольствах и лишь через послов.

Нельзя поставить точку в этой главе, не вынеся суждения о роли дипломатов. Вопреки сделанным несколько опрометчиво заключениям, глобализация и рост значения экономики не умалили важности их ремесла. Они следят за согласованностью внешних действий государства и являются профессионалами связи разных культур. Им не нужно специализироваться в других делах, не им следует заниматься торговлей, финансами или экономикой. Желательно, разумеется, чтобы они приобрели профилирующую специальность, но они не должны замыкаться в какой-то области, ибо их козыри — это их способность находить связи между разными видами политики, обнаруживая несовпадения и точки соприкосновения. Было бы, вероятно, желательно, чтобы, как это происходит в США, больше послов приходило из разных сфер деятельности, обогащенных самым разным профессиональным опытом. Можно также подумать и о том, чтобы дипломатия не оставалась пожизненным занятием. За сим, взвесив все и не страшась прослыть ретроградами, мы приходим к выводу, что качества, необходимые дипломатам, не изменились: наблюдать с умом и толком, излагать увиденное немногословно и внятно, вести переговоры с выдержкой, знать историю, прививать себе истинную культуру интеллигента, наделенного широкими взглядами, пытливым умом и готового воспринять науку других областей знания. Такие качества встречаются все реже и оттого становятся бесценными, и нужда в них не исчезнет с повсеместным распространением экономической дипломатии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Эта книга начиналась с предположения, что экономическая дипломатия существовала издавна, а завершается ощущением ее блистательного обновления.

Экономика изменилась, она разрастается по всему земному шару и менее, чем в прошлом, связана с национальной средой или подвержена влиянию правительств. Дипломатия также претерпела изменения: она свершалась поверх границ, но границ остается все меньше, она вершилась на двусторонней основе, но в наши дни возобладала многосторонняя дипломатия. Преобразования эти действительно глубокие, но их сумма дает лишь неполное представление о новом облике экономической дипломатии.

Она несет в себе зародыш новой перспективы.

В прошлом иностранные дела в течение длительного времени были разобщены с внутренними делами, и доказательством такого разобщения было почти полное отсутствие политических дискуссий. Когда задевались национальные чувства, страсти, случалось, вскипали на какое-то время, но по поводу экономических вопросов это случалось весьма редко. Такие вопросы решались между специалистами, составляли предмет более или менее пристального внимания лишь в узком кругу лиц, а выбор той или иной ориентации (колониальная экспансия, более или менее открытые границы, девальвация либо устойчивость национальной валюты) нередко был подчинен соображениям поддержания внутреннего равновесия. Так продолжалось, в сущности, до 90-х годов, когда общественные дебаты, вызванные ратификацией Маастрихтского договора и переговорами Уругвайского этапа, явились знамением происходящих перемен.

Перемен хотя и едва начавшихся, но проистекавших от сознания того, что различия между национальным и интернациональным, между внутренним и внешним, между политикой и экономикой перестали существовать в современной экономике. Они сохранились в других областях, в том числе в мире культуры и науки, где примеры контактов, коим также несть числа, восходят к временам еще более отдаленным. Со времен Сре-

дневековья разные культуры взаимно обогащались, влияя друг на друга, в них зарождались великие духовные веяния, не ведавшие границ, но там не было такого сращения, работа одних не зависела в такой степени от вклада других. Своеобразие свершающегося в экономике заключается в том, что глубина взаимопроникновения устанавливает тесную связь между внутренней деятельностью и явлениями, происходящими вне страны. Ныне международные нормы образуют русло, в котором движется любая национальная экономика, стратегия и объединение предприятий, нормы, возникшие в мировом масштабе, определяют позиции и деятельность экономических агентов как внутри, так и вне государств. Отныне экономический подъем наций зависит от их участия в общемировых делах, национальное процветание настолько зависит от конкурентоспособности в международном масштабе, что она стала задачей первостепенной важности. Таким образом, экономическая дипломатия насквозь пронизывает повседневную жизнь, она не довольствуется более учетом интересов иностранных государств, направляя в известное русло последствия экономической политики национальной направленности на своих границах, не может оставаться лишь внешним отражением внутренней политики.

И здесь возникает первое изменение перспективы. Экономическая дипломатия уже не ограничивает свою деятельность относительно хорошо изученной областью экспорта и капиталовложений, она уже не довольствуется защитой национальных интересов, она хочет умело включить их в универсализованный мир и с этой целью внести свою лепту в создание глобализованной экономики. На этом пути ей предстоит распространять свою деятельность на все большее число политических курсов и государств, где положение изменилось, а порой стало совершенно другим под влиянием развития экономического обмена, средств сообщения и связи и которым она может помочь совершить необходимые преобразования. Таким образом, экономическая дипломатия мало-помалу вступает на путь, которым не шла традиционная дипломатия (представительство, информация, переговоры), на путь распоряжения общим достоянием в общих интересах. Экология представляет собой, хотя пока еще в виде исключения, совершенный образец такой деятельности, а регулирование рынков и предотвращение финансовых кризисов повседневно свидетельствуют об этом.

Коль скоро внутренняя экономика ориентируется отныне на данные, поступающие извне, экономической дипломатии следовало бы, помимо всего изменить порядок своих действий и, отступив от своих привычек, обратить взор внутрь страны,

преследуя две цели одновременно: подтолкнуть к размышлениям и побудить страну продвигаться дальше на международной арене, в чем и заключается вторая открывающаяся перед ней перспектива.

В отношении первого, ей известно, что возложенные на нее задачи по установлению связей не замыкаются в стенах канцелярий, и в последние годы она научилась завязывать отношения вне этих стен, чтобы создать у международных операторов чувство доверия, в котором нуждается сегодня любая страна и любая политика, чтобы с ней считались в международной экономике. Но она нуждается теперь и во все большем числе собеседников внутри страны, чтобы стало понятно происходящее за ее границами. Экономическая дипломатия, как и предприятия, живет согласно мировой логике грядущих перемен, которая еще недостаточно овладела умами. На предприятиях, в университетах и лицеях, профессиональных организациях и союзах необходимо довести до сознания всех, что за границей больше возможностей, чем ограничений.

Экономическая дипломатия должна довести свои усилия до конца, чтобы ее страна шла в ногу с международным сообществом. Уже недостаточно того, чтобы за границей она оказалась рядом с предприятиями, вступила в переговоры с властями иностранных государств и участвовала в международных дискуссиях за закрытыми дверями. Нужно еще, чтобы она вглядывалась в жизнь своей страны, чтобы наблюдала за осуществлением того, в разработку чего внесла свой вклад. Это нужно делать последовательно, вплоть до мелочей, находясь при этом в нужном месте, то есть рядом со службами, занимающимися данным делом, сколь бы ревностно ни оберегалось административное размежевание. Экономическая дипломатия лишь тогда может счесть свой труд завершенным, когда внутри страны исполнится то, в чем она успела вне ее границ.

Описав известный круг, Земля уже не представляется более в прежней перспективе. В движении все дальше по ту сторону границ и все далее вглубь открываются все новые пути и новые горизонты. Мы не живем в замкнутом мире — таков урок экономической дипломатии, обогащенной опытом и поддержанной в ее устремлении вперед.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I

ФРАНЦУЗСКИЕ ТОРГОВЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ СОВЕТНИКИ[1]

Как и все великие экономические державы, Франция начала уделять особое внимание экономическим делам в зарубежных посольствах и консульствах в первой половине XIX века.

Так, в 1936 году министерство иностранных дел (к которому с 1793 года перешло от министерства морского флота ведение консульствами) открыло консульство в Маниле и направило туда вхожего в политические круги агента, Теофила Барро, с поручением вести внимательное наблюдение за всем, происходящим на Дальнем Востоке. Французские церковнослужители издавна обосновались там, но будущее этой части мира зависело от установления прочных экономических связей. Кстати, решение о посылке агента принималось под давлением торговых палат. Было, тем не менее, очевидно, что от введения этого направления деятельности ждали слишком многого, и пример этот показывает, сколь мало сеть консульских служб была готова нести бремя новых торговых обязанностей, не претерпев организационных преобразований. С одной стороны, т.к. -в географическом размещении консульств, сохранившимся с весьма отдаленных времен, преобладало средиземноморское направление, в то время как в Северной Европе, Австро-Венгрии, России, в обеих Америках консульства отсутствовали, за исключением нескольких портовых городов. С другой стороны, именно потому, что консулы естественно охотнее занимались традиционными задачами, ради которых их обучали и брали на работу, в области экономики они имели более всего опыта в составлении отчетов о состоянии торговли и судоходства. Одним словом, они не были способны справляться со сбором все возраставшего количества информации, которую требовало от них правительство. Таким образом, растущая сложность

[1] Многое из этого приложения почерпнуто из диссертации Брюно Ри-кара (Шартрская Высшая школа) «Государство и торговая экспансия Франции: внешняя экономическая информация, от консулов до торговых советников, 1681—1939» (в 2 т. Париж, 1992).

экономических задач делала все ощутимее потребность в агентах, получивших специальную подготовку. Тем не менее, лишь в 1894 году, после многочисленных и ожесточенных споров, вызванных изданием наделавшего тогда шума сочинения Жоржа Каду «Французское влияние за границей. Наша экспортная торговля и наши консулы», была начата разработка специальной системы поддержки предприятий, создававшейся в четыре этапа.

На первом этапе, в 1895 году, были созданы миссии сбора торговой информации. Идея исходила от парламента, поскольку министерство иностранных дел, опасавшееся уменьшения роли консулов, не выказывало особого рвения. Должности эти были довольно скромны: краткосрочные, связанные с разъездами, они были связаны с изучением вполне определенного вопроса (например, для агента, обосновавшегося в Берлине, проблема участия Франции в государственных займах швейцарских и немецких промышленных предприятий), но, главное, под них не выделялось особых дотаций. Когда министерству не хватало средств, данные миссии могли быть упразднены. В последующие годы в некоторые из них были назначены агенты, а сами они переданы в ведение консулов: так было в Москве в 1894 году, в Латинской Америке в 1895 году, затем на Балканах, в Берлине и в Пекине, но к 1904 году оставалось лишь два агента, выполнявших подобную миссию (им даже не был присвоен ранг торговых атташе). Несмотря на нестабильность, должность эта сохранялась и даже привлекла таких выдающихся деятелей, как Поль Клодель, который был назначен в Рим в сентябре 1915 года.

На втором этапе Департамент торговли, Управление внешней торговли которого испытывало нехватку средств, получило в 1906 году некоторые права, сходные с консульскими: право прямой переписки и обязательные консультации с ними по поводу учреждения или упразднения постов.

Третий этап преобразований заключался в назначении специальных агентов, получивших название торговых атташе (а после 1939 года торговых советников). Еще в 1902 году был объявлен приемный конкурс на замещение дипломатических и консульских должностей для дипломированных выпускников Высшей школы торговли и ведущих торговых училищ, но это был лишь первый шаг. После настойчивых ходатайств со стороны деловых кругов, поддержанных послом Франции в Лондоне Полем Камбоном, обеспокоенным отставанием Франции и тем более решительно настаивавшим на том, чтобы оно было наверстано, 31 декабря 1904 года Делькассе (министр иностранных дел Франции) назначил торговым атташе в странах

британского содружества Жана Перье, работавшего помощником Камбона в ранге консула и хорошо зарекомендовавшего себя. В течение восемнадцати лет, выполнявший в Лондоне возложенные на него обязанности, Жан Перье с блеском доказал, что не зря занимал это место. Первый торговый атташе Франции, он закладывал основы этой профессии с мастерством, которое останется примером для грядущих поколений. Разумеется, он сочетал информацию, предназначавшуюся правительству, с той, в которой нуждались предприятия, так, чтобы обе взаимно дополняли друг друга. Изучая предприятия, людей, статистику, он не только вел переписку и составлял отчеты, но и вводил предпринимателей в круг нужных людей, выручал искусными ходатайствами, давал советы, как лучше подступиться к партнерам или как вести себя во время конкурсов по присуждению подрядов на работы. Собирал информацию, но и не жалел сил, чтобы сделать ее общим достоянием — оказывая, например, услуги экспортерам, он не только подмечал представлявшиеся в делах благоприятные случаи, но и методично обследовал французскую провинцию в поисках хозяйств, которые могли бы выйти на внешний рынок, не довольствовался наблюдением, а содействовал налаживанию местных производств, готовя их к выходу на иностранные рынки (его стараниями, кстати, был создан кооператив фермеров, производителей клубники в Плугастель-Даула).

Опыт оказался позитивным, и правительство закрепило его официально. Декретом 1906 года был учрежден корпус торговых атташе, подчиненный министерству иностранных дел, а декретом 1908 года было учреждено шесть постов. Помимо Англии, атташе отправились в США, на Ближний Восток (Шанхай), в Левант (Константинополь), Центральную Европу (Берлин), Россию (Москва) и Южную Америку. К тому времени Англия располагала восемью торговыми атташе, Канада — четырнадцатью, Германия — одиннадцатью, а США — шестью. Все сотрудники, за исключением канадцев, были профессиональными дипломатами. Любопытно заметить, что финансовые атташе также появились в 1906 году, но, в отличие от торговых атташе, для них не создавалось новых должностей, а этот ранг присваивался работникам министерства финансов, находившимся в зарубежной командировке. В 1914 году насчитывалось шесть финансовых атташе.

В тот же период, в 1898 году была создана Национальная служба внешней торговли, получившая задание собирать всю имеющуюся информацию об иностранных рынках и явившаяся предшественницей Французского Центра внешней торговли, а также назначены советники по внешней торговле, руководите-

ли предприятий (и во Франции, и за границей), которым правительство поручило помогать властям своими советами по части внешней торговли. В те годы были учреждены многочисленные торговые палаты Франции за границей. Таким образом, в начале XX столетия торговая дипломатия Франции располагала полным набором рабочих органов, из которых одни непосредственно подчинялись ей (посольства с их торговыми и финансовыми агентами, консульства, Национальная служба внешней торговли), другие же находились в распоряжении предприятий, но могли выступать в качестве связующего звена (советники по внешней торговле и торговые палаты за границей). Не все, разумеется, шло гладко в этом мирке. Торговые атташе были слишком малочисленны, и даже если среди них находились толковые агенты, не все они имели соответствующее торговое или экономическое образование. Отношения министерства торговли с министерством иностранных дел не всегда были безоблачны. Национальная Служба Внешней Торговли располагала лишь незначительными средствами, да и то поступавшими главным образом от Торговой Палаты Парижа. Торговые палаты за границей были весьма неоднородны по качеству работы, штатам и ресурсами. Тем не менее образовалась целостная инфраструктура, которую надо было просто развивать.

Четвертым этапом этой созидательной работы явилась передача торговых атташе в подчинение министерства торговли, несшего отныне всю полноту ответственности за внешнюю торговлю. В законе Клемантеля от 25 апреля 1919 года, которым было вынесено это решение и на основании которого была определена соответствующая перестройка всего комплекса, оговаривалось, что торговые атташе будут считаться не чиновниками, а агентами по контракту, выбранными соответственно опыту работы в торговле. Пригласили кое-кого из бывших коммерсантов и несколько сотрудников торговых служб, но на важные посты попрежнему назначались агенты, откомандированные МИДом. Мало-помалу положение торговых атташе и их сотрудников менялось, если не «де юре», то «де факто», в сторону приобретения статуса государственного служащего с гарантированным продвижением по службе, довольно стабильной занятости и начала найма по конкурсу.

Между двумя мировыми войнами происходил быстрый рост числа торговых агентов, лишь немного замедлившийся во время кризиса. В 1939 году их насчитывалось 47 при длительном сроке сохранения своей должности. За все эти годы на большинстве постов лишь трижды произошла смена занимавших их агентов. Что касается советников по финансам, то их

удельный вес был незначительным — лишь четыре поста после 1918 года, но среди назначенных на них такие знаменитости, как Жак Рюеф в Лондоне с 1930 по 1933 год.

На пятом и заключительном этапе, начавшемся после 1945 года, обязанности, связанные с экономической дипломатией, окончательно стали неотъемлемой частью работы государственных служб и достигли большого развития.

Торговые атташе[1], как и финансовые атташе и секретари иностранных дел набираются в рамках подготовки в Государственном училище руководящих кадров (ЭНА). Однако для их сотрудников на экономических постах сохраняется набор на контрактной основе специалистов, окончивших торговое учебное заведение. На девять десятых штаты комплектовались именно так. Экономическая экспансия за границей, именно такое название было дано этой организации учредительным декретом от 19 апреля 1950 года, входит отныне в состав Департамента внешних экономических отношений, в то время поставленного под начало министерства экономики, а позднее, после всевозможных перетрясок, окончательно обосновавшегося в министерстве экономики и финансов. В течение последующих тридцати лет штат ее агентов неуклонно увеличивался, как и число точек, где они обосновывались (около 180 постов в 80-х годах, 160 двусторонних постов в 1997 году и еще три при международных организациях, в целом 2200 агентов). Система финансовых агентств, зависевшая с самого ее возникновения от министерства финансов, входила в послевоенные годы в Управление Внешних Финансов, а после его упразднения была передана Управлению казначейства. Эта система начала разрастаться лишь после 1945 года и превзошла, наконец, своей плотностью соответствующие структуры соседей (в 1977 году 22 финансовых агентства, большей частью региональной направленности, 3 поста при международных организациях, не считая администраторов международных финансовых институтов, членом которых является Франция, в общей сложности 139 агентов). Финансовые советники не образуют особого разряда чиновничества, оставаясь агентами министерства экономики и финансов, откомандированными в таковом качестве на несколько лет.

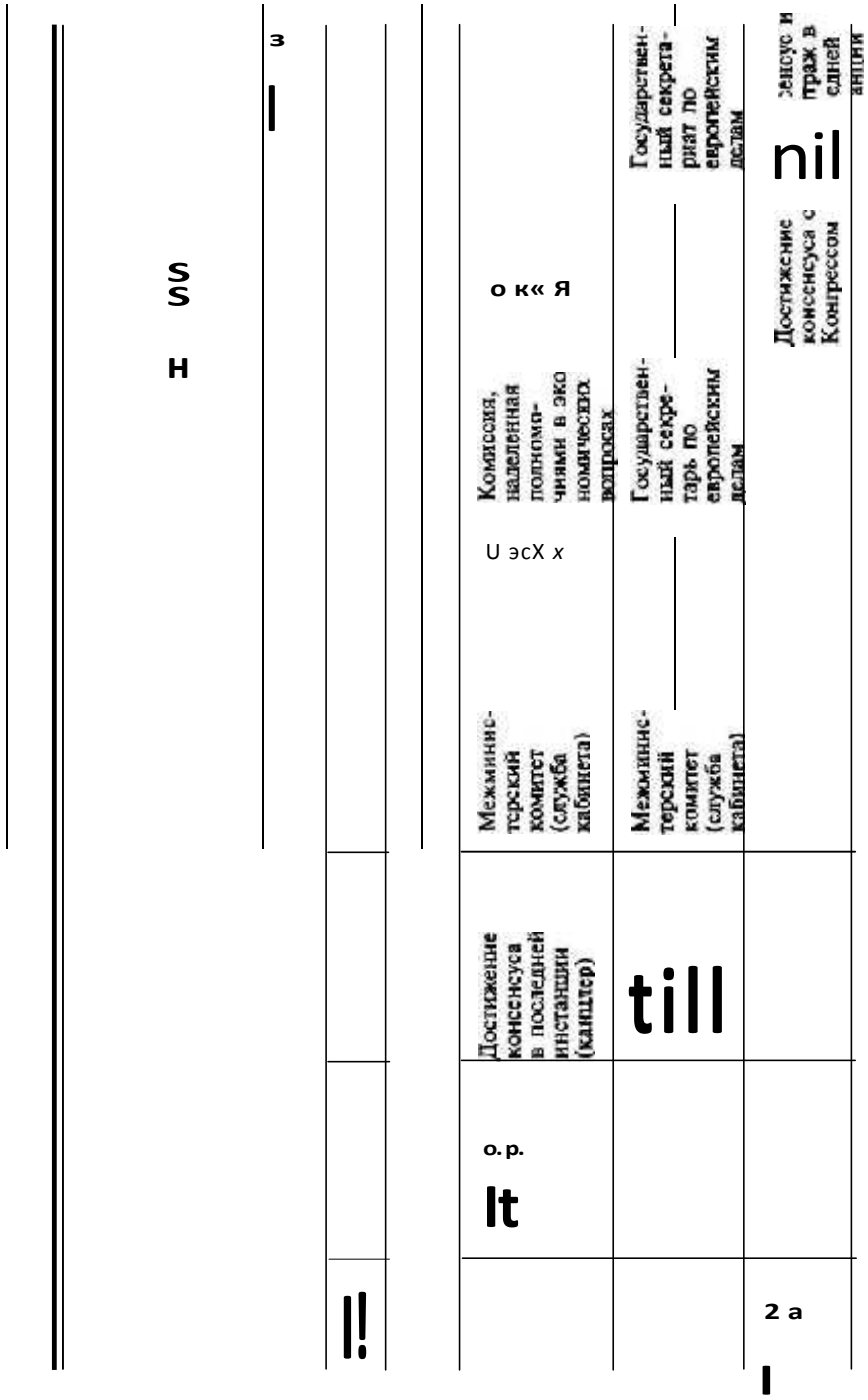
Спустя почти век агенты Экономической экспансии и финансовых агентств заняли положение главных действующих лиц экономической дипломатии за границей, даже если ответ-

[1] Должность торгового советника была учреждена в 1939 году, а должность советника-посланника по делам экономики и торговли (новая ступень иерархической лестницы посольств) в 1978 году.

ственность за нее они делят с дипломатами министерства иностранных дел, как и с другими специализированными структурами, действующими в рамках МИДа (сельскохозяйственные атташе, налоговые и таможенные советники).

Силу французской системы составляет специализация ее агентов в экономических дисциплинах, подкрепляющаяся их прямой связью с изначальной администрацией. Ее слабость заключается, вероятно, в опасности распыления средств. Она отображает, порою в карикатурном виде, правительственные структуры, и, в зависимости от большей или меньшей благожелательности, в системе советников можно отметить либо ее заслуги, состоящие в распределении ответственности соответственно профессиональной подготовке, либо недостатки разграничения администраций, приводящего к дублированию постов в разных министерствах и даже в разных отделах одного министерства. Помимо подтверждения статуса посла как главы миссии, идет поиск и других способов расширения поля деятельности через связи между министерством иностранных дел, с одной стороны, и министерством финансов и экономики, с другой, с помощью некоторых перестановок между консульствами и Постами экономической экспансии (в Майами, Атланте, Хьюстоне и Осаке), между отделами внешних экономических отношений и казначейства в стенах министерства финансов и экономики, посредством слияния экономических и торговых постов с финансовыми агентствами, что положило начало созданию экономических и финансовых миссий (в Алжире, Рабате, Тунисе, Бразилии, Нью Дели и Пекине)[1].

[1] Таким образом, в 1997 году существовало, в общей сложности, 6 экономических и финансовых миссий, 154 поста экономического обмена на двусторонней основе, из которых 2 (+ 2 запланированных) по линии консульств, 16 финансовых агентств на двусторонней основе, 3 торговых советника и 3 финансовых советника в составе постоянных представительств при международных организациях.



Сферы ответственности	Франция	Германия	Великобритания	Италия	Испания	США	Нидерланды
Микроэкономическая дипломатия (поддержка предприятий)							
— Опека министерства	Министерство экономики, финансов и промышленности	Министерство экономики и промышленности (BMWI)	Департамент торговли и промышленности (ДТИ)	Министерство внешней торговли	Министерство экономики и финансов, государственный секретариат по вопросам торговли и малых и средних предприятий	Ведомство торговли (ДОК)	Министерство экономики
— Административная структура	Управление внешних экономических отношений (УВЭО)	Без выделения ответственности за службы внешней торговли	Управление торговой политики и содействия экспорту (ТПЕПК)	Национальный институт внешней торговли (ИКЕ)	Испанский институт внешней торговли (ИКЕ)	Координационный Комитет содействия торговле (ТПКК), координирующий 14 правительственных агентств	ДЕБ

N.B. Для простоты словосочетания «иностранные дела» и «экономика и финансы» обозначают министерства, в ведении которых находятся эти дела, каково бы ни было их официальное название в указанных странах.

m

Сферы ответственности экономической дипломатии в посольствах

Таблица 2

Сферы ответственности	Франция	Германия	Великобритания	Италия	Испания	США	Нидерланды
Макроэкономическая дипломатия							
Советники	Экономика и финансы				Экономика и финансы	Экономический отдел	Экономический отдел
— экономические	УВЭО (ПЭЭ)	Иностранные дела			Торговля, туризм, малые и средние предприятия	Иностранные дела	Иностранные дела
— торговые			Иностранные дела	Иностранные дела		Казначейство	
— финансовые	Казначейство (финансовые агентства) N.B. Экономические и финансовые миссии в некоторых странах	Бундесбанк		Итальянский банк	— (бюджет)		
Микроэкономическая дипломатия (поддержка предприятий)							
— возложена непосредственно на службы посольства	ПЭЭ Экономический и торговый советник посольства возглавляет службы экономической экспансии (штаты и управление экономикой и финансами)		Под руководством торгового советника (управление и обеспечение кадрами со стороны Ведомства иностранных дел, 3/4 сотрудников набираются на месте)		Экономический и торговый советник возглавляет службы (управление и штаты ИКЭ, 60% местных агентов)	Отдел торговли, подведомственный Управлению торговли. Торговый советник его сотрудники (многие вербуются на месте) подчиняются Управлению торговли	Под руководством торгового советника (сотрудники и управление иностранных дел)

Сферы ответственности	Франция	Германия	Великобритания	Италия	Испания	США	Нидерланды
— с помощью независимых организаций, на которые возложена эта задача, имеющая значение для всех, а поэтому им выделяются субсидии		— Федеральная служба информации о внешней торговле (БФАТИ) — торговые палаты (АГК)		Институт внешней торговли **(ИКЭ)**			
Помимо основных структур							
Другие организации поддержки предприятий	— Торговые палаты — службы Делегации Промышленности	Торговые отделения земель за границей	Ограниченные услуги торговых палат, являющихся главным образом клубами деловых людей	Торговые палаты	— Торговые палаты — Делегации самостоятельных сообществ	Ограниченные услуги торговых палат (документация и банки данных)	Торговые палаты

Таблица 3

Некоторые цифры о структурах поддержки предприятий[1]

Структуры	Франция	Германия	Великобритания	Италия	Испания	США
Государственные	2170 агентов, из них 800 наняты на месте 166 ПЭЭ и ЭФМ в 120 странах		1200 агентов 205 торговых отделений	700 чел. (из них 600 иностранцев) в составе 80 торговых делегаций НИ ВТ за границей в 64 странах	90 торговых отделов при посольствах в 30 странах	900 агентов 134 торговых отделения при посольствах в 69 странах
Торговые палаты за границей	545 агентов, 76 палат в 66 странах	АГК: 1200 агентов 48 торговых палат в 70 странах		59 двусторонних палат в 69 странах	Около 45 торговых палат в 29 странах (особенно в Южной Америке)	73 торговые палаты в 65 странах (весьма могущественные и независимые от Вашингтона)
Прочие	Несколько контор местных объединений (поиск потенциальных инвесторов)	- БФАИ: 50 корреспондентов за границей — Земли: 100 контор			Независимые общины (Каталония: 32 бюро за границей)	

[1] ***Источник:*** **РДВТ. Цифры округленные.**

Приложение III

ЧЕРТЫ СХОДСТВА МЕТОДОВ БРИТАНСКОЙ ДИПЛОМАТИИ И МЕТОДОВ ТОРГОВЛИ ПО ГАРОЛЬДУ НИКОЛСОНУ

Из *«Дипломатии»:*

«В теории дипломатии различаются два главных направления: с одной стороны, теория военно-политической касты, сохранившейся от феодального строя; с другой, более буржуазная концепция, порожденная торговыми отношениями (...) она была обращена к извлечению прибыли, и главной ее заботой являлись успокоение, примирение, компромисс и кредит (...) Назовем второе направление меркантильным или купеческим подходом (...) Это теория лавочника» (II, V, с. 25 и 26).

«...Ввиду того, что искусство переговоров имеет меркантилистские корни, успехи британской дипломатии объясняются тем обстоятельством, что она опирается на надежные коммерческие принципы, такие, как умеренность, игра в открытую, здравый смысл, доверительность, умение уступить и недоверие ко всяким неожиданностям, как и ко всему чрезмерному либо поражающему воображение» (VI, II, с. 71).

(Перевод Петронеллы Армстронг).

[Гарольд Николсон: дипломат, затем член британского парламента, который в мае 1940 года стал государственным секретарем по делам информации, которому было поручено поддерживать связь между Черчиллем и генералом де Голлем. Был женат на Вите Саквиль-Вест].

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АКТИМ АМ

И

АСЕАН АТЭС (APEC)

АФТА (AFTA)
БМВИ (BMWI)

БМР

ВТО (WTO)

ГАТС

ГАТТ

Группа 3

Группа 5

Группа 7
Большая восьмерка
Группа 10

Группа 24

ГСМКЭС

ДПРТ (DATAR)

ДТ (DOC)

ЕБРР (EBRD)

ЕВС

ЕС

ЕСП

ЕЭС ЗЕС ЗСТА (FTAA)

Агентство технического сотрудничества в промышленности и экономике

Многостороннее Соглашение

о Капиталовложениях

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии Азиатско-Тихоокеанское экономическое

сотрудничество

Зона свободной торговли АСЕАН

Министерство торговли и промышленности

(Германия)

Банк международных расчетов

Всемирная торговая организация

Генеральное соглашение о торговле услугами

Генеральное соглашение о тарифах и торговле

США, Япония, Германия

США, Япония, Германия, Франция

и Великобритания

Группа 5 плюс Италия и Канада

Большая семерка плюс Россия Большая семерка плюс Бельгия, Нидерланды и Швеция

Группа содействия Международному экономическому развитию Генеральный секретариат Межминистерского комитета по вопросам европейского экономического сотрудничества Делегация промышленного развития территории Департамент торговли (США) Европейский Банк реконструкции и развития Европейская валютная система Европейский союз

Единая сельскохозяйственная политика (Евросоюза)

Европейское экономическое сообщество Западно-европейский союз Зона свободной торговли Амер

ики

МАР (AID)

МБРР

МВФ

МКГС (CIMEE)

МОС (ISO)

МСП (PME)
МТА (ICA)
МТК (ITC)
МТП (DTI)

МФЗП МФК (IFC) МФРС (FIDA)

ММТП (MITI)

НАФТА (ALENA)

НИС

НО

НП

ОВЗЕ (OAEO)

ОЕЭС (OEEC)

ОСП

ОЭСР (OECD)

ПЭЭ (PEE)
РУВТ

ИСП (CUU)
СОСВ (OCCAR)

СПЗ (SDR) СЭВ ТРИМз ТРИПс

УГЭК ФАО

290

Международная Ассоциация Развития (Всемирный Банк)

Международный Банк реконструкции и развития

Международный Валютный Фонд

Межминистерский комитет государственных средств за границей (Франция)

Международная торговая организация

по стандартизации

Малые и средние предприятия

Международная торговая администрация (США)

Международная торговая комиссия (США) Министерство торговли и промышленности (Великобритания)

Международный Фонд защиты природы Международная финансовая корпорация Международный Фонд развития сельского хозяйства

Министерство международной торговли и промышленности (Япония) Северо-Американская Ассоциация свободной торговли

Новые индустриальные страны

Неправительственные организации

Нетарифные препятствия

Организация вооружения Западной Европы

Организация европейского экономического сотрудничества

Общая система преференций

Организация экономического сотрудничества и развития

Пост экономической экспансии (Франция) Региональное управление внешней торговли Инициатива по структурным помехам Совместный орган сотрудничества в области вооружения Специальные права заимствования Совет Экономической Взаимопомощи Инвестиционные меры,

влияющие на торговлю

Охрана прав на интеллектуальную собственность в торговле

Управление гарантии экспортных кредитов (Великобритания)

Организация сельского хозяйства и продовольствия (ООН)

ФБВТ

ФКСВТ (COFACE)

ФКЭД ФНК

ФЦВТ ЭФМ (MEF) ЮНКТАД

—Французский Банк внешней торговли

—Французская компания по страхованию внешней торговли

—Французский комитет экономической деятельности за границей

—Французская нефтяная компания (переименована в Тоталь)

—Французский Центр внешней торговли

—Экономико-финансовая миссия (Франция)

—Конференция Объединенных Наций по торговле и развитию

БИБЛИОГРАФИЯ

BARSTON Ronald Peter. Modern Diplomacy. Londres et New York: Longman, 1988. — 260 p.

BLAIR David J. Trade negotiations in the OECD, structures, institutions and states. London and New York: Kegan Paul International, 1992. — 304 p.

CLAVIN Patricia. The failure of Economic Diplomacy, Britain, Germany, France and the United States, 1931—36. Basingstoke: Macmillan, 1996. - 279 p.

CLINE William R. International Economic Policy in the 1990s. Cambridge Mass, et Londres: The MIT Press, 1996. — 260 p.

DUNN David H. (editeur). Diplomacy at the highest level, the evolution of international Summitry. Basingstoke: Macmillan / New York, NY.: St. Martin's Press, 1996. — 279 p.

FERRO Marc. Histoire des colonisations, des conquetes aux independance. - XII^{e}—XX^{e} siecle. Paris: Seuil, 1994. — 418 p.

FOREMAN-PECK James. A history of the world economy, International relations since 1850. Hemel Hampstead: Harvester Wheatsheaf, 1995. - 404 p.

HIRST Paul, THOMPSON Grahame. Globalization in question, the international economy and the possibilities of governance. Cambridge: Polity Press, 1996. - 227 p.

JURGENSEN Philippe, LEBEGUE Daniel. Le Tresor et la politique financiere. Paris: Montchrestien, 1988. — 669 p.

LACHAUX Claude, LACORNE Denis, LAMOUREUX Christian. De l'arme economique. Paris: Fondation pour les Etudes de Defense Nationale, 1987. - 405 p.

LEQUESNE Christian. Paris-Bruxelles, Comment se fait la politique europeenne de la France. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993. — 288 p.

LEVY-LEBOYER Maurice, PLESSIS Alain, AGLIETTA Michel, de BOISSIEU Christian (ed.). Du franc Poincare a l'ecu, colloque tenu a Bercy les 3 et 4 decembre 1992. Paris: Comite pour l'histoire enonomique de la France, Ministere de PEconomie et du Budget, 1993. — 809 p.

LUARD Evan. Economic relationship among States. London: Macmillan, 1984. - 328 p.

MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (dir.). Politiques publiques en Europe, (actes du colloque de l'Association Francaise de Science Politique). Paris: L'Harmattan, collection Logiques Politiques, 1995. — 352 p.

NICOLSON Harold. Diplomacy. Oxford: Oxford University Press, 1939. 3e edition 1969. - 150 p.

PALAN Ronen, ABBOTT Jason. State strategies in the global political economy. Londres et New York: Pinter, 1996. — 234 p.

PHILIP George. The political economy of international oil. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1994. — 220 p.

PLANTEY Alain. De la politique entre Etats, principes de diplomatie. Paris: Pedone, 1991. 2e ed. — 446 p.

PLANTEY Alain. La negotiation internationale, principes et methods. Paris: CNRS editions, 1994. — 760 p.

PLISCHKE Elmer. Modern Diplomacy / Ed. by E. Plischke. Washington: American enterprise institute for public policy research, 1979. — 456 p.

PORTER Michael E. The competitive advantage of nations. New York: The Free Press, 1990. Пер. с англ.: L'avantage concurrentiel des nations. Paris: Intereditions, 1993. — 883 p.

SPERO Joan Edelman. The politics of international economic relations. New York: St Martin's press, 1990. 4e ed. — 404 p.

TURNER Louis, Oil Companies in the International system. London: The Royal institute of international Affairs, George Allan & Unwin, 1983. 3rd ed. - 279 p.

WEBB Michael C The political Economy of Policy Coordination, international adjustment since 1945. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1995. - 269 p.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие к русскому изданию *(И.Д. Иванов)*..... 5

Предисловие: Экономическая дипломатия.

Модные увлечения, ложные пути и реальные проблемы 9

Глава I. Торговая дипломатия времен минувших 17

Дипломатия, опекающая экономику 18

Дипломатия, обслуживающая экономику 21

Дипломатия, поставившая экономику себе на службу. . . . 42

В начале XX века эта дипломатия стала полноценной дипломатией 48

Глава II. Основные проблемы экономической политики, которыми вдохновлялась дипломатия..... 54

До 1914 года: прогресс с помощью торговли и капиталовложений..... 54

Между двумя войнами: крах экономической дипломатии..... 59

После 1945 года: в поисках равновесия макроэкономических проблем 73

Глава III. Современная действительность и свобода маневра экономической дипломатии 98

Свободный товарообмен стал причиной исчезновения большей части традиционных средств государственного регулирования 98

Обменные курсы повинуются законам рынка, а не правительствам..... 101

Связи предприятий с государством теперь уже не те, что были раньше 106

Глава IV. Новые темы и новые методы в дипломатии 117

Вся экономика..... 118

Универсализация, новые взаимозависимости и новые темы переговоров..... 124

Новые темы дипломатии в рамках универсализованной экономики..... 126

Глобализация: дипломатическая деятельность переключается с внешней на внутреннюю политику. . . 133

Методы тоже новые..... 142

Глава У. Новые задачи экономической дипломатии 149

Необходимо углубить содержание понятия «международный экономический порядок» 150

Использовать возможности регионов 154

Заставить работать власть на любом уровне ответственности 162

Глава VI. Предприятия, государства и экономическая дипломатия: новая стратегия на рынках 171

Традиционные обязанности, подвергшиеся частичному пересмотру 172

Новые мотивации 183

Государство помогает с выгодой использовать рынки. . . . 189

Экономическая дипломатия в стенах посольств и экономическая дипломатия на местах 210

Глава VII. Где формируется экономическая дипломатия 213

Экономическая дипломатия создает свои собственные организационные формы 213

Многосторонность порождает новую дипломатию, достигающую полного расцвета в экономике 234

Глава VIII Экономическая дипломатия и дипломаты 245

Действующие лица экономической дипломатии — это не только дипломаты 246

Министерства иностранных дел не обладают монополией на экономическую дипломатию 252

Нужны ли экономической дипломатии дипломаты? 265

Заключение. Новые перспективы 272

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I. Французские торговые и финансовые советники 277

Приложение II. Организация экономической дипломатии в некоторых странах (таблицы) 283

Приложение III. Черты сходства методов британской дипломатии и методов торговли по Гарольду Николсону 288

Список сокращений 289

Библиография 292