

ДИЛЕММЫ БРИТАНИИ

Поиск путей
развития



ВЕСЬ
МИР

ДИЛЕММЫ БРИТАНИИ

Поиск путей
развития

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

ДИЛЕММЫ БРИТАНИИ

Поиск путей развития

Под редакцией
Ал. А. ГРОМЫКО (отв. редактор),
Е.В. АНАНЬЕВА

Москва
Издательство «Весь Мир»
2014

УДК 323 +329
ББК 66.69(4Вел)
Д 46

Авторский коллектив:

член-корр. РАН, д.и.н. И.С. Иванов (предисловие),
д.полит.н. Ал.А. Громыко (введение; глава 4 п. 4.1; глава 5;
глава 9 п. 9.1; глава 13 п. 13.2; заключение),
к.филос.н. Е.В. Ананьева (глава 8; глава 9 п. 9.2; глава 10),
к.полит.н. Л.О. Бабынина (глава 15 п. 15.2),
Я.А. Грабарь (глава 12 п. 12.2; глава 17),
К.А. Годованюк (глава 16 п. 16.2),
к.полит.н. Е.С. Громогласова (глава 11),
д.и.н., проф. Н.К. Капитонова (глава 14; глава 15 п. 15.1, 15.3, 15.4),
к.и.н. О.С. Кулькова (глава 21), *к.полит.н. М.В. Минаев* (глава 2),
д.и.н., проф. Г.С. Остапенко (глава 13 п. 13.1, 13.2),
д.и.н., проф. С.П. Перегудов (глава 4 п. 4.2; глава 6; глава 7),
к.и.н. Е.Ю. Полякова (глава 18; глава 20),
д.и.н., проф. Н.М. Степанова (глава 12 п. 12.1),
А.Ю. Толстухина (глава 19),
д.э.н. Е.С. Хесин (глава 1; глава 16 п. 16.1)

**Редакционная группа
Российского совета по международным делам:**

*к.полит.н. И.Н. Тимофеев, к.полит.н. Т.А. Махмутов,
к.полит.н. Н.С. Евтихевич, Д.М. Хаспекова, Н.М. Маркоткин*

Высказанные в монографии мнения отражают исключительно личные
взгляды и исследовательские позиции авторов
и могут не совпадать с точкой зрения
Некоммерческого партнерства
«Российский совет по международным делам».

Написание имен собственных, названий учреждений и организаций,
а также СМИ дается в авторской редакции.

© Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт Европы
Российской академии наук, 2014
© НП РСМД, 2014
© Оформление ООО «Издательство
“Весь Мир”», 2014

ISBN 978-5-7777-0566-2

Содержание

Предисловие (<i>И.С. Иванов</i>)	ix
Введение (<i>Ал.А. Громыко</i>)	xi
 ЧАСТЬ I. ЭКОНОМИКА БРИТАНИИ В ТИСКАХ КРИЗИСА	1
Глава 1. В поисках выхода из кризиса (<i>Е.С. Хесин</i>)	1
1.1. От подъема к кризису	1
1.2. Смена тренда	2
1.3. Посткризисное восстановление: лейбористский вариант	9
1.4. Сценарий консервативно-либеральный	16
1.5. Курс на модернизацию	23
Глава 2. Диалог с бизнесом на фоне кризиса (<i>М.В. Минаев</i>) ...	38
2.1. Шаги правительства Г. Брауна	39
2.2. Подходы правящей коалиции	48
 ЧАСТЬ II. ВЕСТМИНСТЕРСКАЯ МОДЕЛЬ ДЕМОКРАТИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	59
Глава 3. Конституционные реформы 1997–2012 гг. (<i>С.П. Перегудов</i>)	59
3.1. Деволюция Шотландии и Уэльса: к новой модели государственного устройства	60
3.2. Реформа Палаты лордов: неоконченный процесс	66
3.3. Фальстарты избирательной реформы	70
3.4. Билль о правах и Акт о свободе информации	77
Глава 4. Государственная служба Великобритании	80
4.1. Принципы работы государственной службы и история ее реформирования (<i>Ал.А. Громыко</i>)	80
4.2. Современный этап реформирования государственной службы (<i>С.П. Перегудов</i>)	92
Глава 5. Коррупция по-британски и борьба с ней (<i>Ал.А. Громыко</i>)	95
Глава 6. Политические циклы и эрозия электоральной демократии (<i>С.П. Перегудов</i>)	112
6.1. Прерывистая цикличность	112
6.2. Новые игроки на электоральном поле	117

Глава 7. Кризис вестминстерской модели и новые формы политического участия (С.П. Перегудов)	121
7.1. «Образец» утрачивает оригинальность	121
7.2. Политический мониторинг власти: бег на месте или выход на новые рубежи?	123
Глава 8. Лейбористское правительство Г. Брауна (Е.В. Ананьева)	131
8.1. Объективные обстоятельства и субъективные просчеты	131
8.2. Реформы или политическое выживание?	137
Глава 9. Коалиционность возвращается в Вестминстер	147
9.1. Всеобщие выборы — 2010: нестандартность и беспрецедентность (Ал.А. Громыко)	147
9.2. Коалиция в середине срока правления (Е.В. Ананьева)	156
Глава 10. Перемены в общественном сознании (Е.В. Ананьева)	161
Глава 11. Лейбористы между электоральной стратегией и идеологией (Е.С. Громогласова)	173
11.1. Факторы выбора электоральной стратегии	173
11.2. Маркетинговый компонент электоральной стратегии	179
11.3. Идеологическое обновление в европейском контексте	184
ЧАСТЬ III. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА. ВРЕМЯ ИСПЫТАНИЙ	189
Глава 12. «Общество благосостояния» под грузом перемен	189
12.1. Политика правительства Г. Брауна в отношении семьи, женщин и детей (Н.М. Степанова)	189
12.2. Социальная политика коалиции: концептуальные основы и первые шаги (Я.А. Грабарь)	195
Глава 13. Мусульманская диаспора: сложности интеграции	221
13.1. Лейбористы и политика мультикультурализма (Г.С. Остапенко)	221
13.2. Британские мусульмане и исламский экстремизм (Ал.А. Громыко)	237
13.3. Проблема иммиграции на выборах 2010 г. и в деятельности коалиции (Г.С. Остапенко)	241
ЧАСТЬ IV. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА: ТРАДИЦИИ И НОВИЗНА	261
Глава 14. Отношения Великобритании с Соединенными Штатами Америки (Н.К. Капитонова)	268
14.1. Плотная ткань партнерства	268

14.2. Сотрудничество в военной сфере	274
14.3. Афганская западня	285
14.4. От охлаждения отношений к новому сближению	289
14.5. Новая глава в англо-американских отношениях	291
Глава 15. Великобритания в Малой Европе и других регионах	
297	
15.1. Британия в Евросоюзе: эволюция взглядов (<i>Н.К. Капинова</i>)	297
15.2. Британия в Евросоюзе: быть или не быть? (<i>Л.О. Бабынина</i>)	324
15.3. Отношения с Францией и Германией (<i>Н.К. Капинова</i>)	340
15.4. Интересы Лондона в Азии (<i>Н.К. Капинова</i>)	348
Глава 16. Российско-британские отношения: взлеты и падения	
357	
16.1. Экономические отношения: продвижение вперед (<i>Е.С. Хесин</i>)	357
16.2. Эволюция отношений в период коалиционного правительства (<i>К.А. Годованюк</i>)	363
Глава 17. «Экономизация» внешней политики (<i>Я.А. Грабарь</i>) ..	386
Глава 18. Перезагрузка англо-ирландских отношений	
(<i>Е.Ю. Полякова</i>)	396
Глава 19. Великобритания в Содружестве наций	
(<i>А.Ю. Толстухина</i>)	403
Глава 20. Северная Ирландия — место встречи ведущих	
политиков мира (<i>Е.Ю. Полякова</i>)	416
Глава 21. Политика Британии в отношении Ливии, Мали	
и Сирии (<i>О.С. Кулькова</i>)	421
21.1. Ливия: от диктатуры к хаосу	421
21.2. Миротворчество в Мали	436
21.3. Сирия и балканизация Ближнего Востока	440
Заключение (<i>Ал.А. Громыко</i>)	451
Об авторах	457

Предисловие

Представленная на суд читателя монография является промежуточным итогом сотрудничества Российского совета по международным делам и Института Европы РАН. Наш долгосрочный совместный проект направлен на анализ возможностей расширения российско-британского сотрудничества в различных областях и выработку соответствующих конкретных предложений, определяющих стратегические ориентиры и пути их достижения. В работе над данным изданием приняли участие ведущие российские эксперты по Великобритании, в том числе и участвовавшие в разные периоды времени в строительстве наших двусторонних отношений.

Отечественная школа изучения Великобритании имеет глубокие корни. Российское сообщество англоведов смогло выжить в тяжелые 1990-е гг. и пополняется новым поколением исследователей. Наряду с представителями академической науки это сообщество включает в себя и журналистов, и представителей деловых кругов, и часть российской диаспоры, проживающей в самой Великобритании. Расширение круга экспертов, работающих по британской тематике, привносит новые важные измерения, позволяет услышать альтернативные, подчас неожиданные точки зрения на прошлое, настоящее и будущее отношений между Москвой и Лондоном.

Российско-британские отношения насчитывают не одно столетие, и на протяжении большей части этого долгого времени Британия была для России трудным партнером. Да и сегодня наши точки зрения по многим важнейшим вопросам европейской и мировой политики совпадают далеко не всегда. Тем не менее стоит напомнить, что в критические моменты истории Россия и Британия неизменно оказывались на одной стороне баррикад, в противостоянии с общими противниками. Так было и в эпоху Наполеоновских войн XIX в., и в эпохи двух мировых войн XX в. Хочется надеяться, что наши две страны будут активно сотруд-

ничать и в противостоянии самым различным глобальным и региональным вызовам и угрозам XXI столетия.

При этом, конечно, наши отношения никогда не ограничивались и не могут быть ограничены задачей противостоять общим вызовам и угрозам. Эти отношения невозможно себе представить без активного экономического сотрудничества, без интенсивного культурного взаимодействия, без многочисленных совместных проектов в сферах образования и науки, без множества контактов между институтами гражданского общества. Очень часто работа в этих сферах не просто существенно дополняет политический диалог, но и обгоняет его, а также создает «запас прочности» в наших отношениях, способный в какой-то мере амортизировать неизбежные колебания политической конъюнктуры. Несомненно, эта особенность российско-британских отношений требует своего изучения и осмысления.

Как представляется, данное издание будет полезным не только для специалистов-международников, но и для историков, экономистов, социологов — всех тех, кто интересуется проблемами современной Британии и российско-британских отношений. Российский совет по международным делам планирует и в дальнейшем уделять особое внимание этим отношениям как важному направлению внешней политики России.

*И. С. Иванов,
д.и.н., член-корр. РАН,
Президент Российского совета
по международным делам*

Введение

Коллективная монография «Дилеммы Британии. Поиск путей развития» выходит в период жизни Соединенного Королевства между двумя парламентскими выборами¹: последние состоялись в 2010 г., следующие пройдут в 2015 г. Одним из ведущих факторов, влияющих на настроения избирателей, по-прежнему является социально-экономическое положение страны и благополучие населения: экономический кризис не спешит выпускать Британию из своих тисков.

Когда в июне 2007 г. Гордон Браун вступил в должность руководителя Лейбористской партии (ЛПВ) и премьер-министра, ожидания в обществе относительно ближайшего будущего носили оптимистический характер. Казалось, что у интеллектуала Брауна, заработавшего себе блестящую репутацию на посту министра финансов, получится не только исправить ошибки и перекосы политики Тони Блэра, особенно во внешней сфере, но и дать новое направление внутренней жизни страны. Особенно это касалось дальнейшего реформирования ее политической системы, демократизации всех уровней власти, экономических реформ в духе социальной справедливости. К концу пребывания Брауна у власти от этих ожиданий мало что осталось. Не принес облегчения и новый политический цикл, начавшийся в 2010 г. после прихода к власти коалиции Консервативной партии и Партии либеральных демократов (ПЛД) во главе с их лидерами Дэвидом Кэмероном и Ником Клеггом. Социальное напряжение в стране достигло сравнимого с 1980-ми гг. уровня.

И все же именно кризис ответственен за большую часть негатива в оценках деятельности как лейбористского, так и коалиционного правительства со стороны простых британцев. Это не означа-

¹ Предыдущее многостороннее исследование современной Великобритании, предпринятое Центром британских исследований Института Европы РАН, ведущими англоведами из других научных центров России, увидело свет в 2007 г. в рамках многоотомной серии «Старый Свет — новые времена»: Великобритания. Эпоха реформ / Под ред. Ал.А. Громыко. М.: Весь Мир, 2007.

ет, однако, что кризис автоматически приведет к победе оппозиции в 2015 г. Существует немало примеров, когда правящая партия или коалиция с успехом переживали смутные времена и даже зарабатывали на своей антикризисной деятельности очки. Такие случаи были и в новейшей истории Великобритании, когда Маргарет Тэтчер выиграла выборы 1983 г., несмотря на экономические беды страны, или когда Джон Мейджор победил на всеобщих выборах 1992 г., также проходивших в условиях больших экономических неурядиц. Но все же в большинстве случаев под влиянием кризисов правящие политические силы выталкиваются за борт, как это произошло с лейбористами в 2010 г. Высока вероятность того, что в следующий раз, в 2015 г., у руля власти вновь окажется оппозиция, на сей раз за счет проигрыша консерваторов.

Сравнение происходящего в британской жизни с Великой депрессией 1929–1933 гг. наталкивает на некоторые параллели. Оба кризиса перекинулись на Европу из США, т.е. от «ядра» к «периферии». В обоих случаях речь идет о структурных и системных проблемах в мировой экономике, а не о циклических. Британия, как и тогда, выбирается из кризиса с помощью политики «дешевых денег», т.е. минимально низкой учетной ставки и массивной денежной эмиссии. Чрезвычайно важны в обоих случаях и внешние факторы: тогда Лондон сокращал бюджетный дефицит и социальные расходы, чтобы получить займы из США; теперь он это делает, чтобы не потерять расположения мировых финансовых рынков.

Обращают на себя внимание и особенности нынешней ситуации. Социальные последствия экономических проблем на сей раз менее болезненны, за что англичанам, как и многим другим европейским нациям, надо благодарить «подушку» социальной безопасности, которая появилась после Второй мировой войны в рамках «государства благосостояния» и модели социальной рыночной экономики.

Не идет речь и о крупномасштабной дестабилизации партийно-политической системы Британии, как это случилось в 1931 г. (тогда верхушка правящей Лейбористской партии раскололась, и часть ее вступила в коалицию с консерваторами в преддверии внеочередных парламентских выборов). Лейбористы в 2010 г. распрощались с властью не столько из-за экономического кризиса, сколько из-за обеднения своих идейных и кадровых ресурсов после 13 лет пребывания у руля управления страной. Сменившая их двухпартийная коалиция выдержала испытание на прочность и продержится у власти полный парламентский срок.

Помимо негативного фактора мирового кризиса, лейбористы проиграли всеобщие выборы 2010 г., строго говоря, по двум причинам.

Во-первых, из-за обветшания идеологии «третьего пути», адекватной замены которой лейбористы не предложили. Несмотря на популярный в 1990-е гг. тезис о «смерти идеологии», политические партии не превратились в безликие электоральные «пылесосы», собирающие голоса любых групп избирателей. Избиратель до сих пор наказывает те политические силы, которые играют в безыдейность.

Во-вторых, по-прежнему незаменимую роль в отношении между партиями и электоратом играет фактор доверия. Недоверие населения к политикам ведет к политической апатии, политическому абсентеизму, «голосованию ногами», поддержке протестных, антисистемных сил. Лейбористская партия утратила к выборам 2010 г. доверие избирателей и лишилась власти.

Победа консерваторов в обществе была воспринята как закономерное явление, которое в очередной раз продемонстрировало цикличность пребывания у власти в Великобритании политических сил. Такой механизм позволяет устранять интеллектуальные и кадровые «застои» в той части политического класса, которая «засиделась» у власти.

За прошедшее после всеобщих выборов 2010 г. время не оправдались прогнозы о скором распаде коалиции под тяжестью ряда принципиальных разногласий между участниками правящего тандема. Некоторые из таких разногласий сохранились (например, отношение к Европейскому союзу, реформе Палаты лордов, подходов к реформированию финансовой и банковской сферы). Другие были отставлены в сторону ради сохранения дуумвирата у власти или стали предметом компромисса. Так, консерваторы не стали препятствовать проведению референдума об избирательной системе (провалившегося в 2011 г.), а либеральные демократы закрыли глаза на планы тори по модернизации ядерных сил страны (окончательное решение парламент страны примет в 2016 г.).

Обозначился круг вопросов, по которым взгляды обеих политических партий совпали в результате изменения их расположения в британской политической системе. По форме это относится и к тори, и к либеральным демократам, но по сути — в основном только к последним. Именно они как младшие партнеры по коалиции были вынуждены пойти на уступки принципиального

характера. Наиболее ярко это проявилось в сдаче ими позиций по увеличению платы за учебу в высших учебных заведениях Британии (за исключением Шотландии).

Однако действия либеральных демократов мотивировала не только политическая целесообразность. Нынешнее руководство ПЛД в своем большинстве представляет ее правое крыло, точнее сказать, — ту часть партии, которая тяготеет к традициям классического либерализма и «малого государства». Здесь лежат основания идейного сращивания консерваторов и либеральных демократов по вопросам децентрализации государственного управления, политике локализма (на уровне избирательных округов и муниципальных образований), сокращения функций государства за счет повышения ответственности отдельно взятого гражданина как за его благополучие, так и за его права.

В случае тори прослеживается значительно большая преемственность в идейных воззрениях с теми, которые стали доминировать в рядах их партии в 1980-е гг. Однако имеют место и любопытные новации, такие, например, как концепция «большого общества» или «красного торизма». Правда, они так и не смогли по своему содержательному наполнению, влиянию и общественному резонансу сравниться с «третьим путем» (хотя и последний не развился в полноценную партийную идеологию).

Таким образом, если после всеобщих выборов 2010 г. Консервативная партия сохранила свой правоцентристский характер с неоконсервативным уклоном, причем последний стал более выраженным, то либеральные демократы осуществили значительный сдвиг, на этот раз вправо, как по принципиальным, так и по конъюнктурным соображениям.

Сказанное не означает, что социально-либеральный межпартийный консенсус, сложившийся в стране в годы правления Лейбористской партии в 1997–2010 гг., разрушен (более подробно см. Часть II). Но он подвергся значительным изменениям. И все же до сих пор с уверенностью можно утверждать, что — в отличие от эпохи тэтчеризма — политическая борьба в Великобритании в начале XXI в. идет не за электоральные фланги (по классовому принципу), а за центр в соответствии с моделью «универсальной партии». Партия такого типа уже не ограничивается опорой на своего «естественного избирателя», а стремится привлечь в свои ряды представителей всех крупных социальных слоев населения.

Рассуждая о пропорциях последовательности и оппортунизма в политике либеральных демократов, нельзя забывать о том, что

в 2010 г. эта партия, созданная в 1988 г., впервые в своей истории получила возможность войти в состав правительства. Если считать ее преемницей в первую очередь Либеральной партии, и во вторую — Социал-демократической партии, вышедшей из недр правого крыла лейбористов, то в последний раз либералы единолично правили страной в 1906–1915 гг., а в составе коалиций — в 1931–1945 гг. В свете этого было бы невероятным, если бы по результатам всеобщих выборов в 2010 г. ПЛД не использовала любую возможность для вхождения во власть. В данном случае не было принципиально важно то, сумеют ли они сделать это в союзе с консерваторами или с лейбористами, хотя именно к последним они в большей или меньшей степени тяготели с середины 1990-х гг.

Более существенно другое: сам факт создания коалиции в Вестминстере впервые после окончания Второй мировой войны, причем в условиях действия мажоритарной системы голосования на всеобщих выборах, крайне невыгодной средним и, тем более, малым партиям. На коалиции была богата первая половина XX в., в течение которой — как в мирное, так и в военное время — не раз создавались различные комбинации правящих сил с участием консерваторов, либералов и лейбористов.

Коалиционные формы правления получили в Великобритании новое дыхание после реформ по деволюции (децентрализация власти в пользу британских регионов) в конце 1990-х гг., предпринятых «новыми лейбористами», а также после начала проведения региональных выборов в Шотландии и Уэльсе и их возобновления в Северной Ирландии. Либеральные демократы уже успели побывать у власти в союзе с лейбористами и в Эдинбурге, и в Кардифе. Региональные выборы в мае 2011 г. не привели к созданию коалиционных правительств, однако продемонстрировали другую свою характерную черту в виде политической логики, не совпадающей с вестминстерской. В Эдинбурге свои позиции укрепило однопартийное правительство Шотландской национальной партии, а в Уэльсе правительство сформировали лейбористы.

В целом негативная ситуация во внутренней жизни страны в последние годы способствовала проведению более жесткой внешней политики. Это проявилось в участии Британии на главных ролях в ливийской войне на стороне антиправительственных сил, а также в резком росте евроскептических настроений в Консервативной партии. Более популистскими стали подходы тори к вопросам иммиграции.

Лейбористская партия Великобритании (ЛПВ) до сих пор находится в состоянии идейного поиска. Эд Милибэнд длительное время расценивался многими политическими комментаторами как переходный тип лидера. По крайней мере, так казалось после его избрания. Однако с того времени он набрал немало политических очков и в партии, и в стране. В отличие от тори и либеральных демократов, ЛПВ переместилась в системе партийно-политических координат на более левые позиции, традиционные для нее во второй половине XX в.

Левоцентристские элементы в политике становятся более зримыми. Связано это, конечно, не только с тем, что Милибэнд обязан британским профсоюзам избранием на пост лидера партии, но и с тем, что вместе с поправлением членов правящей коалиции и непопулярностью их социально-экономической политики создается та ниша, которая может помочь лейбористам в 2015 г. вернуться к власти. Фактор влияния тред-юнионов на ЛПВ имеет и другую зримую составляющую: они до сих пор финансируют большую часть бюджета партии. Однако достаточно влиятельная в ЛПВ концепция «синего лейборизма», претендующая на заполнение ниши «третьего пути», имеет довольно правый с точки зрения традиционного лейборизма оттенок.

Таким образом, со времени всеобщих выборов в 2010 г. значительно возросла плюралистичность британской партийно-политической системы в рамках ее перехода от мажоритарной к плюральной модели демократии. Это не раз демонстрировали и региональные, и местные выборы.

Несмотря на последовательную политику бюджетной экономии коалиционного правительства, поспешным представляется вывод о том, что правящие партии демонтируют наследие послевоенного периода в сфере государства благосостояния. Жесткие меры по сокращению бюджетного дефицита автоматически не означают пересмотра базовых принципов послевоенной модели развития Британии. Так, с начала прошлого десятилетия доля государственных трат в ВВП страны поднялась с 38 до 47%. Более половины этого прироста пришлось на увеличение расходов государства, другая часть — на «торможение» ВВП. Даже при значительном сокращении активности государства в общественном воспроизводстве маловероятно, чтобы размер госбюджета в результате политики правительства упал ниже 40% ВВП, а это — типичный показатель для развитого государства с активной ролью последнего в социально-экономической жизни страны.

Межпартийный консенсус, который стал формироваться на стыке 1980—1990-х гг. в либерально-рыночных условиях, заданных тэтчеризмом, и окончательно сложился в условиях социально-либеральных на стыке 1990—2000-х гг., пока еще действует. Это не означает, что партии не могут оказываться в ситуации жесткого политического противостояния. Речь идет об их отношении к фундаментальным принципам функционирования общества. Пока действия правительства, при всей развернувшейся вокруг них полемике, нельзя сравнить с радикальностью реформизма, имевшего левый уклон после 1945 г. (правительства Клементы Эттли) и правый уклон после 1979 г. (правительства Маргарет Тэтчер). Правящие сегодня в Великобритании партии в своих действиях руководствуются прагматизмом не меньше, чем идеологическими соображениями.

Пожалуй, единственная сфера, где доктринерство действительно правит умами, — отношение к Европейскому союзу, который подвергается все более иррациональным нападкам со стороны консерваторов-евроскептиков. Но среди последних, помимо мотивированных идеологически, немало и тех, кто опасается роста популярности Партии независимости Соединенного Королевства, а следовательно, выступает за то, чтобы нейтрализовать ее влияние, переняв жесткие антиевропейские позиции ПНСК.

Как бы ни интерпретировать последствия всеобщих выборов 2010 г. и ситуацию, складывающуюся перед следующими парламентскими выборами в 2015 г., в размышлениях об их месте в длинных исторических рядах на первый план выходят вопросы о судьбах Британии в качестве мировой державы. Как поведет себя британский политический класс и общество в условиях, когда роль самого государства на международной арене, включая «жесткую» и «мягкую силу», экономическое влияние, продолжают стагнировать или снижаться, — пусть и незаметно с точки зрения каждодневной истории? Что делать, когда голос Британии в «Большой двадцатке» слышан не так сильно, как в «восьмерке», и громче уже не будет? Что предпринимать в условиях, когда роль Британии в стратегии развития Евросоюза ослабевает, а доктрина «особых отношений» с США все больше становится артефактом прошлого?

Определенное восстановление позиций страны в мире произошло при Маргарет Тэтчер. Закрепить и развить это достижение постарался Тони Блэр. В чем-то ему это удалось. И все же ноша международных обязательств и престижа, на которые Британия претендует по праву наследства, доставшегося ей от XX в.,

тяжелее имеющихся в ее распоряжении ресурсов, и человеческих, и материальных. В результате военный бюджет все более тонким слоем распределяется по имеющимся статьям. Завышенная оценка своего влияния на Вашингтон заманила Лондон в ловушку иракской войны. Ослабление стратегического видения и усиление политической конъюнктуры во внешней политике привели Британию к участию в ливийской аванюре.

Британия, как составляющая англосаксонской модели развития и проводник Вашингтонского консенсуса, оказалась в эпицентре мирового экономического кризиса и сильно пострадала от него. На конец 2013 г. страна так и не достигла уровня ВВП начала 2008 г. и, возможно, не сумеет сделать этого и в следующем году. Под вопрос ставится программа по модернизации ядерной системы на подводных ракетносцах «Трайидент»; не ясно будущее строительства десятков новых атомных электростанций для выполнения тающих нефтяных запасов Северного моря.

Относительное снижение роли Британии в мире — характеристика, которая говорит нечто важное не только о Британии и западном мире в целом, но также о всей Большой Европе, включая Россию. Старый Свет стоит перед реальной перспективой превратиться в новом столетии в затухающий центр влияния и силы. Как минимизировать это падение глобального влияния, продолжать «бить сильнее своих возможностей», как любят говорить англичане?

Основной мировой площадкой, где Британия, как и Россия, сохраняет лидирующие позиции в тех или иных сферах, остается Европа. Именно с ней должны быть связаны стратегии геополитического выживания в XXI в. Лондона и Москвы. Здесь, помимо множества своих международных обязательств в других регионах планеты, этим двум государствам, опоясывающим континент с запада и с востока, необходимо концентрировать усилия по созданию стабильного и единого пространства политики, экономики и безопасности без разделительных линий.

ЧАСТЬ I. ЭКОНОМИКА БРИТАНИИ В ТИСКАХ КРИЗИСА

Глава 1. В ПОИСКАХ ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА

1.1. От подъема к кризису

Великобритания вступила в XXI столетие в обстановке экономического подъема. Он длился 15 лет и был самым продолжительным за весь послевоенный период. Ежегодные приросты ВВП в реальном исчислении были выше исторического тренда предшествующих десятилетий. Подъем опирался на значительный рост производительности труда и инновационной активности и обладал высокой интенсивностью. По темпам роста ВВП и ВВП на душу населения Великобритания опережала другие ведущие государства Европы и Японию. В результате ВВП Великобритании на душу населения по паритету покупательной способности, составлявший в 1980 г. 97% от среднего уровня ЕС, к 2003 г. превысил его, а в 2007 г. превзошел уровень стран еврозоны на 11%. Существенно усилились позиции страны в мировой экономике¹.

Однако осенью 2007 г. этот процесс был прерван. В Британии разразился финансовый кризис. В мае 2009 г. он распространился на реальный сектор экономики и охватил все хозяйство. Проблемы Великобритании имели как внешние, так и внутренние причины. С одной стороны, они стали следствием экономического кризиса, поразившего мир, прежде всего развитые страны, с другой — были результатом особенностей британской экономики, а также противоречий, накопившихся в ней в период предшествовавшего подъема. На глубине кризиса сказались специфика британской соци-

¹ Подробнее см.: Великобритания. Эпоха реформ. С. 244–248.

ально-экономической модели и экономическая политика правительства на рубеже столетий.

Кризис оказался самым глубоким за послевоенный период. Выход из него стал затяжным. Посткризисное восстановление британской экономики идет медленнее, чем в предшествующие кризисы (1973–1976, 1979–1983, 1990–1993), и медленнее по сравнению с большинством других развитых стран. По прогнозам Управления по бюджетной ответственности, к 2016–2017 гг. производство будет все еще на 18% меньше, чем было бы, если бы экономика развивалась темпами 1997–2007 гг. В результате, по расчетам Института фискальных исследований, в 2015 г. уровень жизни населения в Великобритании (ВВП на душу населения, измеренного в неизменных ценах) будет ниже, чем в 2002 г.²

1.2. Смена тренда

В 2008–2009 гг. произошло самое крупное падение производства со времен Великой депрессии начала 1930-х гг. С первого квартала 2008 г. по четвертый квартал 2009 г. ВВП Великобритании сократился на 7,1% (в 1931 г. падение производства составило 5,1%)³. Дольше, чем в большинстве развитых стран, была и продолжительность спада. Если в Великобритании производство непрерывно сокращалось в течение шести кварталов, то в Японии и Германии — четыре, в Италии — пять. С начала 2008 г. по конец 2009 г. безработица выросла с 5,2 до 7,7%.

К концу 2007 г. замедлился рост потребительских расходов, в первую очередь на товары длительного пользования, связь, рекреационные услуги. Между тем именно эти расходы в предыдущие годы лежали в основе высокого динамизма производства. Начали сказываться как последствия ипотечного кризиса, так и повышение процентных ставок. Британские ритейлеры, столкнувшись с ослаблением потребительского спроса, были вынуждены начать масштабные распродажи со скидками в 30–50%.

Аналогичная ситуация наблюдалась и в сфере капиталовложений. Резко снизилась инвестиционная активность, а объем жилищ-

² Год планеты. Выпуск 2011 года. М.: ИМЭМО РАН. С. 298–299; *Economic Review*. June 2013; July 2013.

³ *The Economist*. 6 July 2013.

ного строительства сократился. В основе замедления роста инвестиций — сокращение корпоративных прибылей, падение курсов акций, снижение цен на рынке недвижимости.

К сложной ситуации на внутреннем рынке добавился значительный рост дисбаланса внешней торговли. Уменьшился физический объем товарооборота. Ухудшение внешнеторгового положения было вызвано резким падением экспорта в связи с общим ухудшением мирохозяйственной ситуации, в первую очередь — снижением доходов от экспорта нефти и газа, а также укреплением фунта по отношению к доллару. В результате, несмотря на рост активного сальдо баланса услуг и некоммерческих операций, общий дефицит баланса текущих операций увеличился и достиг 4,2% ВВП — самого высокого уровня с 1990 г.⁴

Параллельно возрастал уровень инфляции. Пика он достиг в марте 2008 г., когда составил 3,1% годовых. Это были самые высокие темпы роста цен в стране за десятилетие. Наряду с конъюнктурными факторами (повышение цен на бензин и продукты питания) сыграли свою роль быстрый рост денежной массы и усиление давления со стороны сокращающихся производственных мощностей. Повышению инфляции способствовал рост тарифов на электричество и газ. К маю 2008 г. индекс потребительских цен увеличился до 3%⁵. Население все больше ощущало последствия роста цен на бензин и продовольствие. По данным британского Управления национальной статистики (УНС), цены на овсяные хлопья, сыр, яйца, масло, хлеб, молоко, яблоки, овощи возросли в стране на 10% и более.

Снижение темпов роста экономики, с одной стороны, и повышение темпов инфляции — с другой, в условиях разветывания ипотечного кризиса поставили правительство перед сложным выбором: чему отдать предпочтение — стимулированию экономического роста или торможению роста цен? Положение осложнялось удорожанием фунта стерлингов по отношению к доллару. В апреле 2007 г. британская валюта покорила психологическую отметку 2 долл. В последний раз такое положение наблюдалось в сентябре 1992 г., накануне знаменитой атаки Дж. Сороса против фунта, которая закончилась обвалом британской валюты и выходом Великобритании из Европейского механизма установления обменных курсов. В условиях снижения конкурентоспособности британских

⁴ The Economist. 19 March 2008.

⁵ The Financial Times. 14 May 2008.

экспортеров многие из них стали поднимать цены для восстановления рентабельности.

Толчком к смене тренда стал финансовый кризис, развернувшийся в США. К началу кризиса сумма кредитов британских банков существенно превысила сумму депозитов. При этом большая часть разницы покрывалась за счет притока иностранного капитала, прежде всего из США. Как только крупнейшие американские финансовые институты оказались на грани банкротства, у британских банков появились огромные проблемы с финансированием.

Специфика кризиса в этой стране была обусловлена рядом особенностей британской экономики. Одной из них стал ее долговой характер. Как считает профессор Оксфордского университета Д. Хелм, страна в 2000-е гг. жила не по средствам⁶. Потребление превышало производство, инвестиции — сбережения. Исследование, проведенное «ПрайсуотерхаусКуперс», показало, что если в 1987 г. общий долг Великобритании составлял 200% ВВП, то к 2009 г. этот показатель достиг 540%. Обвал цен на недвижимость больно ударил по балансам кредитных учреждений. За этот период задолженность финансового сектора возросла с 46 до 245% ВВП. Долг нефинансовых компаний увеличился с 45 до 122%, а домохозяйств — с 63 до 110% ВВП⁷.

Предыдущий подъем опирался на расширение внутреннего рынка: в первую очередь — на рост потребительских расходов, в значительной мере — на жилищное строительство. Характерно, что жилье, как правило, приобреталось в кредит. На начало 2008 г. в Великобритании насчитывалось 11,8 млн ипотек. В условиях, когда повышались доходы населения и увеличивались цены на дома, банки охотно предоставляли ипотечные кредиты, в том числе и рискованные кредиты малообеспеченным слоям населения. Когда же произошло резкое падение цен на жилье, выступавшее залогом (с конца 2007 г. по конец мая 2008 г. оно составило 28%⁸), многие заемщики оказались в затруднительном положении. Потребительская, главным образом ипотечная, задолженность по отношению к располагаемому (т.е. после уплаты налогов) доходу домохозяйств подскочила с 57% в 1997 г. до 157% в 2007 г. На начало 2008 г. рискованные кредиты составляли 12%

⁶ The Financial Times. 3 June 2009.

⁷ The Guardian. 9 November 2010; World Economic Forum. The Financial Development Report 2012. P. 291.

⁸ The Economist. 27 May 2009.

от общего количества займов на недвижимость. За 2008 г. количество отчуждений объектов недвижимости за долги по ипотеке возросло на 70%. В результате фундамент, на котором покоился рост британской экономики, был серьезно подорван.

Углублению кризиса способствовали особенности отраслевой структуры экономики Великобритании. Важнейшая из них состоит в том, что роль отраслей обращения и услуг в создании ВВП и занятости намного больше, чем в других ведущих европейских государствах. Более того, в 1990-е гг. и в начале нынешнего века экономика Великобритании характеризовалась опережающим развитием этой сферы по отношению к отраслям материального производства. С 1993 по 2008 г. удельный вес нематериального производства в ВВП поднялся с 69 до 77%, а численность занятых в нем приблизилась к 79%⁹. Особо следует отметить огромное значение финансовой отрасли: ее доля в британском ВВП составляет 7% по сравнению с 5% в еврозоне. С финансами тесно связаны другие деловые услуги (аудиторские, бухгалтерские, юридические, консалтинговые, управленческие, информационно-коммуникационные, маркетинг, лизинг, реклама и т.д.). В них создается еще 3% ВВП¹⁰. В 2008 г. финансовый сектор обеспечил поступление в бюджет 27% корпоративного налога. На Великобританию приходилось до четверти мирового экспорта финансовых услуг¹¹.

Еще в начале минувшего десятилетия такая особенность структуры британского хозяйства рассматривалась как преимущество: третичная сфера развивалась достаточно стабильно при всех перипетиях мировой экономики. Именно на росте отраслей обращения и услуг во многом и был основан мировой экономический подъем в целом. Мировой банковский и ипотечный кризисы обнаружили уязвимость подобной специализации. Финансовый сектор — один из основных сегментов экономики Великобритании, который еще недавно был ее мотором, оказался в эпицентре мирового финансового кризиса.

Кризис нанес сильнейший удар по экономике Великобритании вследствие того, что в последние годы в ней бурно развивался процесс, получивший название «финанциализации» экономики. Речь идет о гипертрофированном расширении финансово-кредитной

⁹ Monthly Digest of Statistics. London. April 2009. P. 14, 28.

¹⁰ UK 2004. The Official Yearbook of the United Kingdom and Northern Ireland. L., 2003. P. 454–464; UK 2005. P. 469.

¹¹ Globalization and the Changing UK Economy. BERR. February 2008. P. 16.

сферы и активном развитии фондового рынка. Рынок ценных бумаг создал свою собственную, искусственную реальность. Происходило разбухание и усложнение денежно-кредитной надстройки, т.е. виртуальной экономики, которая все более отрывалась от реальной экономики. Финансовые операции все больше обособлялись и от товарного производства, и от торговли, развиваясь автономно по собственной динамике и правилам.

Кроме того, лондонский Сити — один из крупнейших финансовых центров мира. При этом деятельность британских банков и специализированных кредитно-финансовых институтов в гораздо большей мере, чем работа аналогичных учреждений других стран, ориентирована на обслуживание международных экономических отношений, кредитование внешней торговли. Характерно, что соотношение совокупных финансовых активов и обязательств к общему объему ВВП Великобритании существенно выше, чем в других ведущих странах ЕС. Такое соотношение, в свою очередь, отражает более активную посредническую роль британского банковского сектора. Тот факт, что Лондон является международным финансовым центром, лишь ухудшил ситуацию: Великобритания слишком сильно полагалась на налоговые поступления от финансовой отрасли.

Следует добавить, что поскольку норма сбережения в стране была мала, британские банки расширяли кредитование в основном за счет средств, привлеченных извне. Еще в 2001 г. сумма кредитов, выданных заемщикам, была сопоставима с их депозитами. Однако уже в первой половине 2008 г. сумма кредитов превысила сумму депозитов на 700 млн ф. ст. Ситуацию ухудшил всплеск протекционизма в мировой финансовой системе, или, по словам бывшего премьер-министра Г. Брауна, «финансовый изоляционизм»¹².

С другой стороны, расширение сферы нематериального производства сопровождалось быстрой деиндустриализацией экономики. Речь идет, в первую очередь, о снижении роли в ней обрабатывающей промышленности. С 1970 по 2007 г. удельный вес этой отрасли в ВВП упал с 32 до 13%, а численность занятых уменьшилась с 7 до 3 млн человек. Ускорило перемещение британской промышленности в развивающиеся страны. В результате значительно возросла зависимость Великобритании от поставок готовой продукции из этих стран.

¹² The Financial Times. 21 May 2009.

Изменилась и роль энергетического фактора. В предшествующие кризису годы быстрому подъему британской экономики способствовал рост добычи нефти и газа на шельфе Северного моря. За их счет покрывалось до 70% потребностей в энергии в стране. На природном газе производилось 40% электроэнергии. Важно иметь в виду и то обстоятельство, что, будучи нетто-экспортером энергоносителей, в условиях значительного роста цен на нефть Великобритания оказалась в более выгодном положении среди других крупных развитых стран, вынужденных расходовать огромные средства на импорт нефти и газа. Помимо этого, вследствие меньшей доли материального производства в ВВП (прежде всего промышленности), чем у ведущих континентальных европейских государств и Японии, экономика Великобритании требует меньше затрат энергии на единицу конечной продукции. Изменение структуры ТЭК и повышение цен на нефть позволили улучшить платежный баланс и оздоровить государственные финансы в конце прошлого и начале нынешнего десятилетия. Однако пик добычи нефти и газа уже пройден. По мере истощения месторождений нефти и газа, снижения их добычи и превращения Великобритании в нетто-импортера энергоносителей положительное влияние энергетического фактора на экономику и внешнюю торговлю ослабевало.

На смене тренда в развитии экономики Великобритании сказалось также своеобразие ее модели социально-экономического развития. Здесь необходимо отметить, что основная цель управленческой деятельности бизнеса в Соединенном Королевстве состоит в максимизации доходов акционеров, а эффективность работы менеджмента оценивает рынок, прежде всего фондовый. Эта цель совпала с общей направленностью экономического подъема 1990–2000-х гг., для которого был характерен бум капитализации: ее отношение к ВВП в Великобритании выше, чем в других ведущих развитых странах. С резким падением курсов ценных бумаг в мире ситуация в британской экономике тоже резко ухудшилась.

Подобным же образом в период подъема Великобритания удачно вписалась в другой процесс, характеризующий воздействие глобализации на современный цикл: в беспрецедентную волну корпоративных, в том числе транснациональных, поглощений и слияний. Между тем, как раз в Великобритании при большой распыленности акций распространен корпоративный контроль, осуществляемый через рынок ценных бумаг в форме частых слия-

ний и поглощений. Именно по данной причине британские компании энергичнее других европейских фирм участвовали в этом процессе. В 2008–2009 гг. волна корпоративных поглощений и слияний пошла на убыль, что не могло не отразиться на масштабах деятельности британских компаний.

В последние десятилетия характерной чертой экономической политики в Великобритании стало дерегулирование хозяйства. В условиях благоприятного в целом экономического климата в мире британская система, в которой, несмотря на несомненный рост ориентации на социальные цели, велики элементы экономического либерализма, смогла успешнее, чем европейская континентальная «экономика соучастия», приспособиться к инновационным реалиям начала нового столетия. Особенно далеко этот процесс зашел в сфере финансов. Однако в последнее время политика дерегулирования рынков, прежде всего финансового, обнаружила и негативную сторону. Огромные риски оказались вне должного учета. Регуляторы не могли адекватно оценивать совокупность рисков в финансовых учреждениях и корпорациях. Пошатнулась стабильность финансовых институтов, которые обеспечивают инвестирование накоплений. Неадекватное управление рисками и финансовыми потоками вело к общему кризису доверия, который в конечном итоге обернулся финансовым кризисом, а затем и свертыванием производства.

Наконец, еще одна особенность британской экономики — своеобразие положения страны в мировой экономике: британский бизнес глубже интегрирован в международное производство, чем ведущие государства зоны евро и Япония. Глобализация позволяет Великобритании реализовать ее исторически сложившиеся преимущества перед этими странами. Дело в том, что она обладает обширной «хозяйственной империей» за рубежом. Следовательно, Великобритания больше их выигрывает в периоды подъема в мировой экономике и проигрывает во времена спадов. Наличие большого количества крупных транснациональных банков и крайне важная роль лондонского Сити в мировой финансовой системе делают британскую экономику чрезвычайно восприимчивой к кредитным кризисам в других странах и регионах мира.

Хотя Великобритания экономически все более тяготеет к континентальной Европе, в последние годы в ней прослеживается синхронизация производства с экономикой США. Не в последнюю очередь синхронизация объясняется близостью отраслевых пропорций их хозяйств (прежде всего, более высокая доля сферы

услуг, в том числе финансовых, в ВВП). Зависимость Великобритании от состояния американского рынка капиталов и банковской системы гораздо больше, чем хозяйств партнеров по Европейскому союзу.

1.3. Посткризисное восстановление: лейбористский вариант

С развитием экономического кризиса и развертыванием инфляции лейбористский кабинет Г. Брауна оказался перед угрозой дальнейшего нарастания стагфляции. Однако одновременно принимать меры по ускорению темпов роста и обеспечению финансовой стабильности правительство не смогло. Чтобы решить первую задачу и, прежде всего, поощрить капиталовложения, с апреля 2008 г. базовая ставка корпоративного налога была снижена с 30 до 28%. Однако, полагая, что основную угрозу экономике все же представляет нарастание инфляционных процессов, власти основное внимание переключили на борьбу с ростом цен. Важнейшим ее инструментом стало повышение Банком Англии процентной ставки. В мае 2007 г. она была увеличена с 5,25 до 5,5%, а в августе — до рекордных 5,75%. Однако затем, по мере затухания темпов экономического развития, акцент в политике вновь был смещен в сторону стимулирования роста. В декабре 2007 г. процентная ставка была снижена до 5,5%, в феврале 2008 г. — до 5,25%. В апреле, несмотря на растущую инфляцию, она была опущена до 5% из-за того, что условия кредитования ухудшились, а цены на недвижимость пережили самое значительное падение с сентября 1992 г.

С точки зрения экономической природы, кризис 2008—2009 гг. следует рассматривать как явление структурного порядка. Отсюда вытекала неординарность антикризисных мер, которые разработали и осуществили правительство, Минфин и Банк Англии в период пребывания лейбористов у власти. Пакет этих мер включал несколько направлений.

Первое направление — улучшение общих условий воспроизводства. В этих целях была смягчена монетарная политика. Базовая учетная ставка Банка Англии была снижена с 5% в августе 2008 г. до исторического минимума 0,5% в марте 2009 г. Однако здесь финансовые власти столкнулись с фундаментальной проблемой: по мере снижения банковского процента падала и эффективность традиционных мер денежно-кредитной политики. Тогда

в марте 2009 г. Банк Англии объявил о крупных вливаниях средств в национальную финансовую систему. План получил название «количественное смягчение». Он предусматривал выкуп пулов ипотечных кредитов и государственных облигаций, а также других активов на сумму 75 млрд ф. ст. В мае 2009 г. Банк увеличил закупку облигаций, главным образом государственных, до 125 млрд ф. ст. К концу того же года объем программы выкупа активов был доведен до 200 млрд ф. ст.

Второе направление — поддержание стабильности и спасение банковской системы, которая оказалась в чрезвычайно уязвимой ситуации, особенно в связи с быстрым развертыванием ипотечного кризиса. Самой крупной его жертвой стал пятый крупнейший ипотечный банк в Великобритании «Нозерн Рок». Свои операции он проводил главным образом в небогатых районах Северной Англии, где активно выдавал ипотечные кредиты, в том числе субстандартным (малосостоятельным) заемщикам. Кредитный бизнес банка финансировался преимущественно за счет займов, которые он получал на международных рынках. В период быстрого роста мировой экономики модель успешно работала, но с началом кризиса ликвидности в июле 2007 г. в банке начались проблемы. Они вызвали панику среди вкладчиков — самую сильную за последние сто лет. Серьезным ударом по экономике также стало сообщение о том, что второй крупнейший банк страны «Ройал Бэнк оф Скотлэнд», а также банки «Эйч-Би-Оу-Эс» и «Ллойдс Ти-Эс-Би» объявили о списании активов на 5,9 млрд долл. США.

Чтобы ослабить последствия кредитного кризиса и поднять доверие к британской банковской системе, монетарные власти приступили к помощи банковскому сектору. Банк Англии предоставил «Нозерн Рок» экстренное финансирование в размере 50 млрд долл. США. В феврале 2008 г. правительство приняло решение национализировать кризисный банк, а также банк «Брэдфорд энд Бингли». В январе 2009 г. под правительственный контроль попал «Ройал Бэнк оф Скотлэнд»: доля государственного участия в нем достигла 70%. Британские власти получили контроль над 65% акций «Ллойдс бэнкинг групп». Практически правительство вернуло государство в самый либерализованный сектор экономики, «святая святых» британской экономики. Таким образом, Великобритания стала лидером по темпам национализации банков в Европе. Правительство выкупило у банков проблемные активы на общую сумму 50 млрд ф. ст. Оно предоставило гарантии по межбанковским кредитам на общую сумму до 362,5 млрд долл. США (около 18% ВВП).

С целью оживить банковскую деятельность правительство решило повысить конкуренцию на рынке банковских услуг. Оно объявило, что национализированные банки будут разделены на части и приватизированы. Программа фрагментации банковского рынка была принята в Лондоне под нажимом ЕС. Министр финансов А. Дарлинг, комментируя действия своего ведомства, заявил: «Мы создаем сильный и динамичный финансовый сектор для будущего». По его мнению, ситуация, когда в Британии банковские услуги населению предоставляют «всего полдюжины крупных банков, является неприемлемой». Части национализированных банков будут проданы только новым игрокам. Все нынешние участники банковского рынка из аукционов исключены. В рамках реструктуризации ни одному из банков власти не разрешат занимать более 15% любого из сегментов банковского рынка страны. При этом распродажа новых банков будет проводиться не сразу, а когда улучшится экономическая ситуация в стране. Был введен 50% налог на бонусы финансистов с суммы, превышающей 25 тыс. фунтов. Все эти меры должны были обеспечить максимальную прибыль бюджету, который потратил десятки миллиардов долларов на спасение банков осенью 2008 г.

Активно шел процесс совершенствования системы финансового регулирования. «Закон о банках» 2009 г. (Banking Act 2009) стал первым документом, который регламентирует меры помощи проблемным банкам. Министерство финансов ратовало за ужесточение требований к капиталу «системно значимых компаний» и «изменения в культуре банков и их советов директоров с целью поощрения долгосрочной стабильности, а не краткосрочной прибыли». Управление по финансовым рынкам осуществило беспрецедентный пересмотр правил регулирования финансовой системы, по итогам которого британская политика минимального вмешательства в эту отрасль ушла в прошлое. Были повышены требования к раскрытию информации эмитентами ценных бумаг; введен временный запрет на продажу большого числа ценных бумаг; ужесточены требования к дочерним компаниям и отделениям иностранных банков в отношении имеющихся у них ликвидных средств. Однако эффективность этих мер оказалась небольшой: основная часть средств, которые правительство и Банк Англии предоставляли коммерческим банкам, шла не на кредитование реального сектора и населения, а на покупку финансовых активов.

Значительное место в антикризисной политике заняло налогово-бюджетное стимулирование. Для расширения производства

и спроса временно — на 13 месяцев — с 17,5 до 15% был снижен налог на добавленную стоимость (НДС). В то же время для наполнения бюджета правительство решило повысить налоги с самых богатых. Предусматривалось повышение в 2010 г. максимальной ставки подоходного налога с 40 до 50% для 350 тыс. британцев, получавших доход свыше 150 тыс. ф. ст. в год. Эта категория налогоплательщиков теряла право на льготы при уплате подоходного налога.

Следующее направление экономической политики лейбористов — стимулирование бизнеса. Среди мер поддержки: отсрочка платежей по налогу на корпорации, частичный возврат налогов, уплаченных компаниями за последние три года. Правительство предоставило гарантии по кредитам малым и средним компаниям на 10 млрд ф. ст. В целях развития автомобильной промышленности оно осуществило программу утилизации старых автомобилей, в частности, в мае 2009 — марте 2010 гг. дотировало замену старых автомобилей на новые (выплачивало по 2000 ф. ст. владельцам автомобилей со сроком эксплуатации свыше 10 лет для покупки новых машин). Всего на реализацию этой программы было выделено 500 млн ф. ст. Согласно оценке британского Общества производителей автомобилей и дилеров, программа позволила реализовать более 20% (около 400 тыс.) новых автомобилей, зарегистрированных в Великобритании. Это свидетельствует о том, что каждый пятый автомобиль был приобретен с использованием государственных дотаций. Более того, реализация данной схемы позволила создать в британской автомобильной отрасли около 4 тыс. новых рабочих мест¹³.

Выделялись 3 млрд ф. ст. для поддержания занятости и создания новых рабочих мест, подготовки и переподготовки кадров. Предполагалось, что в результате будет сохранено и создано до 250 тыс. рабочих мест. При этом особое внимание уделялось трудоустройству молодежи, в том числе выпускников средних школ и университетов, в наиболее перспективных отраслях экономики. Правительство предприняло также следующие меры: увеличило пособия по безработице, особенно для лиц, длительное время (более года) остававшихся без работы; повысило размер пособий на детей; предложило специальные сберегательные планы для малообеспеченных граждан; повысило максимальный

¹³ Великобритания свернула антикризисную программу госдотаций на покупку новых автомобилей // РБК. 01.04.2010. URL: <http://afn.by/news/i/133671/>.

размер государственной пенсии. Принято было решение об увеличении с апреля 2011 г. отчислений работодателей в рамках программы национального страхования на 0,5 процентного пункта.

Еще одно направление антикризисной программы — поддержка жилого сектора. В июне 2009 г. было объявлено о строительстве в течение ближайших двух лет 20 тыс. новых доступных домов¹⁴. На эти цели правительство выделило 1,5 млрд ф. ст. Был предложен широкий набор мер, направленных на смягчение ипотечного кризиса. Речь шла об отсрочке по выплатам основной суммы. Кроме того, предусматривалась отсрочка платежей по процентам до двух лет, если речь шла о безработных или тех, чей доход резко снизился, и до шести месяцев для остальных граждан. Что касается платежей по кредитным картам, то допускалась отсрочка на один месяц.

Необходимо указать также на некоторые институциональные перемены в управлении хозяйством, которые в период правления лейбористов произошли в Великобритании.

Во-первых, министерство торговли и промышленности было преобразовано в министерство по делам бизнеса, предпринимательства и реформ в области государственного регулирования. Как говорилось в его «Бизнес-плане на 2008–2011 гг.», министерство является «голосом бизнеса в правительстве». Одна из важнейших задач ведомства — снижение бремени административного регулирования на бизнес и повышение его качества¹⁵. На возрастание значения энергетических проблем в деятельности правительства указывает воссоздание министерства по энергетике и борьбе с климатическими изменениями.

Во-вторых, в июне 2009 г. создан специальный орган — Инфраструктура Великобритании, который должен был способствовать повышению эффективности инфраструктурных проектов, прежде всего в энергетике и на транспорте.

В-третьих, в октябре 2008 г. при кабинете министров был сформирован Национальный экономический совет во главе с премьер-министром. В состав Совета, который собирался два раза в неделю, вошли представители крупного бизнеса. Совет был призван осуществлять оперативное управление экономикой. Как говорили сами британцы, Совет стал «комитетом военного времени».

¹⁴ The Financial Times. 29 May 2009.

¹⁵ BERR. Business Plan 2008–2011. London. June 2008. P. 4, 9.

Наконец, для управления активами, перешедшими в собственность государства, правительство создало еще один орган: Финансовые инвестиции Великобритании. Одна из его задач состояла в том, чтобы банки работали с прибылью для акционеров, т.е. налогоплательщиков.

Кроме того, лейбористы предприняли ряд шагов, чтобы улучшить координацию деятельности регулирующих органов — Минфина, Банка Англии, Управления по финансовым рынкам. С этой целью был создан Совет по финансовой стабильности для анализа рисков в финансовой сфере и подготовки скоординированных решений при угрозе финансовой стабильности.

Следует подчеркнуть, что многие из этих мер — национализация, усиление регулирования экономики, повышение налогов, печатание новых денег — противоречили идеологическим установкам тэтчеризма и «нового лейборизма», а также фундаментальным основам функционирования британской экономики и финансовой системы. Правительство практически отошло от прежней монетарной ортодоксии, заключавшейся в том, что во время такого рода кризисов основной инструмент государства — это его денежно-кредитная политика. Фискальная же политика считалась главным образом средством структурных преобразований в экономике. Между тем, налогово-бюджетное стимулирование стало важным инструментом антикризисной политики.

В этих условиях некоторые британские экономисты заявили о том, что экономическая модель тэтчеризма, во многом унаследованная лейбористами, дискредитировала себя. Так, в статье под заголовком «Конец эпохи Тэтчер» обозреватель «Файнэншл таймс» Г. Рахман писал о «провале 30-летнего эксперимента» и подчеркивал, что кейнсианство снова в моде. По мнению другого автора этой газеты Ф. Стефенса, последние события в экономике «отбросили Британию в прошлое»¹⁶. Однако другие эксперты не разделяли такую точку зрения¹⁷, полагая, что принимаемые правительством антикризисные меры носят временный характер и будут отменены, когда экономическая ситуация в стране улучшится.

В мае 2010 г. экономические вопросы оказались в центре предвыборной борьбы. В ходе избирательной кампании лейбористы стремились убедить население в том, что именно им удалось излечить «больного человека Европы», а экономический подъем, про-

¹⁶ The Financial Times. 27 April 2009.

¹⁷ The Economist. 7 May 2009.

должавшийся в течение большей части пребывания лейбористов у власти, — следствие их экономической политики. В свою очередь, консерваторы уверяли электорат, что рост экономики в конце 1990-х — первой половине 2000-х гг. представляет собой, во-первых, лишь одно из проявлений общего экономического подъема в мире и, во-вторых, во многом обязан реформам, осуществленным самими консерваторами еще в период правления М. Тэтчер и Дж. Мейджора.

Консерваторы обвиняли лейбористов в том, что они практически провалили введенный в 1998 г. Кодекс финансовой стабильности. Данный документ обязывал казначейство следовать «золотому правилу»: на протяжении экономического цикла оно могло заимствовать исключительно с целью инвестирования, но не для финансирования текущих расходов. Кроме того, в соответствии с «инвестиционным правилом» в течение экономического цикла чистая задолженность государственного сектора должна находиться на стабильном уровне в процентном отношении к ВВП. При прочих равных условиях уровень государственного долга не должен превышать 40% ВВП. Реализация этих правил предполагала, что правительство откладывает средства во время подъема с тем, чтобы иметь возможность заимствовать в периоды спада.

Принципиально разнились и оценки роли экономической политики в развертывании кризиса. Консерваторы возлагали ответственность на лейбористов за глубину кризиса. Последние же не без основания утверждали, что современный спад представляет собой часть мирового экономического кризиса.

Наконец, правительство акцентировало внимание электората на своей политике по выводу страны из кризиса, которая включала меры по улучшению общих условий воспроизводства, поддержанию стабильности и спасению банковской системы, стимулированию бизнеса, поддержанию занятости и созданию новых рабочих мест, подготовке и переподготовке кадров, поддержке жилого сектора. В результате этих мер, а также институциональных перемен в управлении хозяйством, подчеркивало лейбористское руководство, в конце 2009 г., после полутора лет падения производства в экономике наметились признаки выхода из кризиса.

В последнем квартале 2009 г. ВВП возрос на 0,4% по сравнению с предшествующим кварталом. В первом квартале 2010 г. он увеличился на 0,3%, а во втором — на 1%, что стало самым быстрым темпом роста за последние четыре года. В стране поднялись

продажи, госдолг увеличивался медленнее, чем предполагалось, выросло количество заказов в промышленности, а банки стали выдавать больше ипотечных кредитов. Рост был достигнут в основном за счет промышленности: в этой отрасли производство во втором квартале расширилось на 1,6% (на 4,1% больше, чем годом ранее).

Однако многие отрицательные тенденции сохранялись. Продолжалось закрытие предприятий, росла безработица (в конце 2009 г. она достигла 2,5 млн человек — самого высокого показателя с 1996 г.), снижались заработки, обострялись проблемы с жильем. Все это усиливало недовольство значительной части населения социально-экономической политикой правительства, что стало важной причиной поражения лейбористов в мае 2010 г.

1.4. Сценарий консервативно-либеральный

Придя к власти, консерваторы, сформировавшие коалиционное правительство с либерал-демократами, столкнулись с теми же проблемами, которые стояли перед лейбористами в последние два года их правления. Главным было обеспечить скорейшее преодоление негативных социально-экономических последствий кризиса и создание благоприятных условий для успешной адаптации британской экономики к требованиям посткризисного мирового хозяйственного развития. В силу этого было бы неверно утверждать, что экономическая политика нового правительства представляла собой полный разрыв с политикой лейбористов. Во многих отношениях правительство Д. Кэмерона продолжало линию лейбористского кабинета. Вместе с тем речь не шла о полной преемственности. И дело не только в различиях интересов электората двух партий. Победа на выборах давала возможность консерваторам гораздо меньше учитывать настроения населения и проводить более жесткую экономическую политику.

План восстановления экономики страны на ближайшие годы предусматривал сочетание жесткой финансовой¹⁸ и мягкой моне-

¹⁸ Основная задача финансовой политики — устранить структурный дефицит бюджета. Он представляет собой разницу между государственными расходами и доходами бюджета, которые поступили бы в него в условиях полной занятости ресурсов при существующей системе налогообложения. «Фискальный мандат» правительства состоит в том, чтобы ликвидировать этот дефицит к 2015–2016 гг.

тарной политики. Центральной задачей было снизить дефицит государственного бюджета и государственного долга путем сокращения государственных расходов. Для ее осуществления в мае 2010 г. создано независимое Управление по бюджетной ответственности — орган по надзору за расходами государства и аудиту государственного и корпоративного долга, который призван давать беспристрастные оценки состояния экономики и прогнозы. Предполагалось, что деятельность учреждения повысит доверие к британской экономике на международных рынках. Одновременно Банк Англии намеревался стимулировать реальный сектор экономики и рост потребления дешевым кредитом и эмиссией новых денег.

В июне 2010 г. правительство представило в парламент «чрезвычайный бюджет»¹⁹: план восстановления экономики страны на ближайшие годы. Он представлял собой крупнейший пакет увеличения налогов и сокращения расходов за последние десятилетия. Важно отметить, что если лейбористы представляли парламенту свой бюджет накануне парламентских выборов, и он неизбежно носил популистский характер, то бюджет нового правительства был полностью лишен этого качества. Как писал обозреватель газеты «Файнэншл таймс» Ф. Стефенс, даже М. Тэтчер не решилась бы на столь решительные шаги²⁰. Сокращение государственных расходов значилось и в предвыборной программе лейбористов. Однако прежнее правительство планировало сократить их к 2014–2015 гг. на величину, равную 4% ВВП, между тем как коалиционное правительство — на 6,3%.

Лейбористы предусматривали сбалансировать бюджет на 2/3 за счет сокращения расходов и на 1/3 путем повышения налогов. Новое правительство в значительно большей мере использовало для этой цели урезание государственных расходов. Планировалось, что к 2016–2017 гг. дефицит бюджета уменьшится на 81% в результате сокращения расходов и лишь на 19% за счет увеличения доходов.

Бюджеты министерств и ведомств урезались на 19%. По прогнозам Управления по бюджетной ответственности, до 2017 г. работу потеряют 710 тыс. госслужащих. На два года заморожена зарплата большинства из них, что позволит сэкономить 2 млрд ф. ст.

¹⁹ Budget-2010 // URL: http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_188581.pdf.

²⁰ The Financial Times. 24 June 2010.

Чрезвычайный характер нового бюджета проявлялся и в темпах антикризисной программы. В отличие от лейбористов, консерваторы и их союзники по коалиции полагали, что с ее реализацией медлить нельзя.

Уже вскоре после выборов были объявлены первые предложения по снижению расходов бюджета на 6 млрд ф. ст. Сэкономить необходимую сумму правительство рассчитывало, урезав государственные расходы на информационные технологии, командировки, консалтинг, а также снизив зарплаты наиболее высокооплачиваемых госслужащих, прежде всего министров²¹.

В целях бюджетной экономии льготный минимальный порог налогообложения для пожилых людей заморожен на уровне в 10,5 тыс. ф. ст. в год и отменен для тех, кто перешагнул 65-летний рубеж после 5 апреля 2013 г. Таким образом, финансовое положение для 4,4 млн британцев ухудшится в 2013–2014 гг. в среднем примерно на 83 фунта в реальном исчислении. Кроме того, «детские пособия» отменены с января 2013 г. для тех семей, где хотя бы один родитель платит налоги по повышенной ставке 40% — иначе говоря, зарабатывает больше 43 тыс. фунтов в год. Это означает, что в масштабах страны получать пособия на детей перестанут 750 тыс. семей. «История показывает, что каждый раз, когда тори снижают налоги, это обходилось людям дороже, — сказал лидер лейбористов Эд Милибэнд. — Когда семьи посмотрят на этот бюджет и увидят падение своего жизненного уровня и рост безработицы, они убедятся в том, что политика коалиции больно бьет, но не работает».

В долгосрочном плане в целях бюджетной экономии предусматривалась широкомасштабная пенсионная реформа, в результате которой пенсионный возраст будет поднят до 67 лет. Отчисления от зарплаты на пенсию госслужащих планировалось увеличить, а выплаты за выслугу лет уменьшить. Эти меры, направленные на «оздоровление» финансовой системы страны, сдерживали расширение внутреннего рынка, вели к торможению экономического роста, т.е. в конечном итоге противоречили провозглашенным правительством целям.

Отсюда возникла необходимость в экспансионистской денежно-кредитной политике «дешевых денег». Преимущество Великобри-

²¹ HM Treasury, Press Notice, Chancellor Announces Policies to Enhance Fiscal Credibility, 17.05.2010 // URL: <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-announces-policies-to-enhance-fiscal-credibility>.

тании в данном отношении состоит в том, что она не входит в еврозону и самостоятельно принимает решения в монетарной сфере. Благодаря этому бороться с дефицитом бюджета Лондону легче, чем странам еврозоны. Банк Англии по своему усмотрению стимулирует реальный сектор экономики и рост потребления дешевым кредитом и эмиссией денег. С целью поощрить рост экономики он резко уменьшил базовую процентную ставку. Однако удержание ее с марта 2009 г. на рекордно низком уровне в 0,5% — минимальном со времени основания британского ЦБ²² — сделало этот инструмент кредитно-денежной политики неэффективным: оперировать им для снижения курса национальной валюты и повышения денежной массы стало практически невозможно. Иными словами, ресурсы традиционной антициклической денежно-кредитной политики оказались исчерпанными.

В итоге на передний план выступил нетрадиционный метод регулирования: программа количественного смягчения, т.е. государственные денежные вливания в экономику путем наращивания объема активов, прежде всего государственных ценных бумаг, выкупаемых на рынке с целью увеличения денежной массы. Как сказано выше, программа количественного смягчения впервые была введена в Великобритании в марте 2009 г. Тогда Банк Англии принял решение о покупке активов на 200 млрд ф. ст. Большая часть выкупленных активов пришлось на суверенные облигации государства. В октябре 2011 г. Комитет по монетарной политике Банка Англии проголосовал за расширение программы количественного смягчения на 75 млрд ф. ст. В феврале и июле 2012 г. Банк Англии пошел на дальнейшее вливание в финансовый сектор страны еще 100 млрд ф. ст. К началу 2013 г. общий объем выкупленных активов на балансе Банка Англии вырос до 375 млрд ф. ст., что составило четверть ВВП Великобритании²³. Характерно при этом заявление бывшего управляющего Банком Англии М. Кинга: «Печатание денег — не манна небесная; факторы, приводящие к спаду, носят долгосрочный характер. Постоянные инъекции могут поддерживать активность, но они не могут продолжаться бесконечно».

Банк Англии принял ряд мер по стабилизации ситуации в финансовом секторе страны. Регулятор активировал программу по предоставлению ликвидности в фунтах стерлингов через сделки

²² World Economic Forum. The Financial Development Report 2012. P. 291.

²³ Bank of England News. July 2013.

РЕПО под залог активов самого широкого класса («Extended Collateral Term Repo»).

В целях стимулирования экономики Банк Англии поддержал сектор жилой недвижимости с помощью схемы кредитования, которая помогает снизить затраты банков на привлечение средств для выдачи кредитов, а правительство выступило с инициативой помочь покупателям жилья. В бюджете на 2013/2014 финансовый год заложены две меры, которые должны оживить вялые рынки строительства жилья и недвижимости. Введена схема «Помощь в покупке жилья», которая позволит покупателям недвижимости вновь, как и до кризиса, вносить первый платеж в размере 5% от общей цены. До 20% стоимости приобретаемых квартир или домов будет финансироваться за счет правительственного льготного кредита, который первые пять лет будет беспроцентным. Объявлено также о запуске правительственной схемы гарантий на 2014–2016 гг. для поддержки ипотечного кредитования на сумму более 200 млрд долл. США, причем не только на новые дома, но и на уже построенные.

В Великобритании и за ее пределами по-разному оценивают антикризисную политику коалиционного правительства. «Вопрос непростой, и однозначных ответов сегодня ни у кого нет, — полагает профессор Манчестерского университета К. Уэствуд. — Можно, конечно, подождать до тех пор, пока экономика наберет обороты, но ведь с долгами все равно придется расплачиваться»²⁴. В поддержку курса консерваторов выступили экономисты МВФ, профессор Ч. Гудхарт из Лондонской школы экономики, видный английский и индийский экономист М. Десаи, лорд Э. Тернбулл²⁵. Напротив, министр финансов лейбористского кабинета А. Дарлинг заявил, что «повышение налогов и сокращение расходов негативно скажутся на покупательной способности населения: бизнесу будет труднее продавать товары и услуги. Это может замедлить и без того слабый рост экономики. Правительство утверждает, что если немедленно не сократить дефицит бюджета, то наша страна окажется в положении Греции, но это нонсенс. Британская экономика намного сильнее и здоровее, ей не грозят подобные коллизии»²⁶.

То, что бюджет подвергается острой критике со стороны лейбористской оппозиции, вполне естественно. Но и нобелевские

²⁴ Время новостей. 25 июня 2010 г.

²⁵ The Times. 14 February 2010.

²⁶ Время новостей. 25 июня 2010 г.

лауреаты Р. Солоу и Дж. Стиглиц утверждают, что уменьшение расходов в настоящий момент скорее всего негативно повлияет на экономику, слабость которой по-прежнему вызывает серьезные опасения²⁷. Еще один нобелевский лауреат П. Кругман также считает, что никакой экономической необходимости в столь резком сокращении дефицита нет, — речь идет об идеологической установке, которая может дорого обойтись реальной экономике и подорвать ее медленное восстановление²⁸.

Действительно, политика коалиционного правительства хотя и дала положительный эффект, но не смогла переломить ситуацию: страна до сих пор так и не вышла на траекторию устойчивого роста экономики.

С одной стороны, налицо определенные достижения. В период правления консерваторов и либерал-демократов создан 1 млн 250 тыс. рабочих мест. Снизилась безработица. Уровень инфляции уменьшился с 4,5% в 2011 г. до 2,8% в конце 2012 г. Дефицит бюджета сократился на треть: с 11,2% ВВП в 2010 г. до 6,9% в середине 2013 г. Уменьшились заимствования государства. В последнее время вновь развернулось жилищное строительство²⁹.

С другой стороны, в 2010 г. ВВП вырос на 1,8%, а в 2011 г. — всего на 0,9%. В конце 2011 г. подъем вновь сменился рецессией: в течение трех кварталов (четвертый квартал 2011 г., первый и второй 2012 г.) наблюдалось сокращение экономики. Такой повторный спад в стране отмечается впервые с 1975 г. В третьем квартале 2012 г. ВВП увеличился на 1%, но это было обеспечено временными факторами: празднованием юбилея королевы Елизаветы II и Олимпийскими играми. Экономика страны в четвертом квартале упала на 0,3%. И хотя в первом квартале 2013 г. она вновь возросла на 0,3%, а во втором — даже на 0,6%, к середине 2013 г. ВВП Великобритании был все еще на 3,0% ниже предкризисного пика, зарегистрированного в январе 2008 г.

В целом коалиционному правительству не удалось значительно приблизиться к решению проблем, которые вызвали финансово-экономический кризис. Долговой характер британской экономики практически остался на прежнем уровне. Во втором квартале 2011 г. валовой долг достигал 507% ВВП. Особенно быстро

²⁷ The Financial Times. 18 February 2010.

²⁸ The Financial Times. 23 June 2010.

²⁹ URL: <https://www.gov.uk/government/topical-events/budget-2013>.

нарастал государственный долг: в период кризиса правительство ввело в действие крупный пакет стабилизационных мер для восстановления совокупного спроса, а также приняло меры спасения банковского сектора. В 2008–2010 гг. на эти цели было выделено 35 млрд долл. США, или 1,5% ВВП. По величине бюджетного дефицита в Европе на конец 2011 г. Великобританию опережали лишь Ирландия, Греция и Испания. Для финансирования возросших государственных расходов правительство увеличивало заимствования. Отношение чистого государственного долга к ВВП увеличилось с 37% в 2007 г. до 51% в 2009 г. и 66% в первом квартале 2012 г.

Чрезвычайно острой остается проблема уменьшения макроэкономических, региональных и отраслевых диспропорций в экономике, которые нарастали на протяжении последних десятилетий. Сохраняется неравномерность регионального развития. Преодолению негативных последствий кризиса мешают дисбалансы в отраслевой структуре экономики. Продолжается деиндустриализация экономики. Не увенчались успехом меры по диверсификации производства.

Снижение темпов роста во многом вызвано незначительным приростом доходов домохозяйств, а также падением инвестиций, особенно государственных, которые в 2011 г. уменьшились на 13%. Снизилась норма накопления капитала. Сократилось кредитование нефинансовых компаний, практически не увеличивался объем кредитования населения. Крупные фирмы, обладающие финансовыми ресурсами, мало инвестировали их в производство из-за неопределенности перспектив. Снижению темпов роста способствовало сокращение доли двух высокопроизводительных отраслей: нефтедобычи и финансового посредничества.

Трудности в британской экономике усугублялись укреплением фунта. В основе повышения его курса по отношению к валютам основных торговых партнеров Великобритании лежат две причины. Во-первых, на фоне бегства инвесторов из евро британскую валюту воспринимают как надежное укрытие для капитала; во-вторых, в последнее время возобновился приток в Великобританию инвестиций через сделки по слияниям и поглощениям, объектом которых стали британские компании.

К этому следует добавить, что ряд причин фундаментального характера, которые мешают ускорению темпов роста экономики Великобритании, — следствие процессов, происходящих за ее пределами. Возможности британского правительства влиять на них

чрезвычайно ограничены. Так, по мнению бывшего главы Банка Англии М. Кинга, замедление роста британской экономики, в первую очередь, является следствием долгового кризиса в зоне евро, куда направляется 2/5 экспорта этой страны. Кредиты британских банков Ирландии, Испании, Италии и Греции составили 250 млрд ф. ст., — 14,7% ВВП Великобритании.

В этих условиях становилось все очевиднее, что программа посткризисного восстановления экономики неразрывно связана с решением фундаментальных проблем экономики, которое, в свою очередь, требует совершенствования и преобразования структуры британского хозяйства, повышения его эффективности и конкурентоспособности. Неслучайно, несмотря на кризис и трудности посткризисного периода, власти осуществили ряд мер долгосрочного характера, выходящих за рамки антикризисной политики.

1.5. Курс на модернизацию

Придя к власти в 2010 г., консерваторы и либерал-демократы заявили о намерении «придать экономике больший динамизм» и с этой целью серьезно перестроить всю структуру экономики.

Во-первых, по их мнению, следовало сместить акценты в экономической политике с антикризисных мер на решение долгосрочных стратегических задач модернизационного характера и инновационного роста.

Во-вторых, модель экономического роста в стране должна быть более сбалансированной: в гораздо большей степени опираться на сбережения, частные инвестиции и экспорт, снижая зависимость от государственных и потребительских расходов. Для этого необходимо расширять и всемерно стимулировать частный сектор экономики — основу повышения эффективности производства. Принято решение о приватизации Королевской почты и продаже принадлежащих государству пакетов акций в банковском секторе, а также акций компании «ЮРЕНКО», занимающейся обогащением урана.

В-третьих, несмотря на то что дерегулирование стало одной из причин кризиса, правительство не намерено усиливать регулирующие функции государства. К вмешательству в экономику ему следует прибегать лишь тогда, когда рынок сам не в состоянии обеспечить ее эффективное развитие. По мнению правительства,

в Великобритании существует избыточное регулирование бизнеса; отсюда предложения по ликвидации бюрократических барьеров, мешающих инновационному развитию, прежде всего в обрабатывающей промышленности. Уже бюджет на 2011/2012 финансовый год предусматривал шаги по приостановке регулирующих мер, которые обходятся бизнесу в 350 млн ф. ст. Установлен трехлетний мораторий на введение новых условий создания малых компаний.

В-четвертых, нужно уменьшить долю государства в потреблении национального дохода, повысить в государственном секторе производительность труда и качество предоставляемых услуг, общественных благ.

Наконец, необходимое условие успешного развития экономики — ее диверсификация и реиндустриализация. Модель, основанная на финансовом сегменте как двигателе роста, оказалась неустойчивой. Чрезмерное развитие финансового сектора — одна из важнейших причин того, что британская экономика пострадала от кризиса сильнее, чем большинство других развитых стран мира.

В ноябре 2010 г. министры финансов и бизнеса Дж. Осборн и В. Кейбл объявили о начале регулярной публикации «Обзоров экономики», в которых содержится анализ причин, препятствующих сильному, устойчивому и сбалансированному росту, равномерно распределенному по всем регионам страны и секторам хозяйства. В этой связи в марте 2011 г., наряду с бюджетом на 2011/2012 финансовый год, опубликован «План роста». Первоначально он содержал свыше 100 предложений, которые должны дать экономике на сумму более 500 млрд ф. ст.

Названы и приоритетные проблемы современного экономического развития. Главным правительство считает осуществление четырех задач:

- создать наиболее конкурентоспособную налоговую систему среди стран «Большой двадцатки»;
- превратить Великобританию в самое благоприятное в Европе место для образования, финансирования и развития бизнеса;
- стимулировать экспорт и инвестиции с целью создания более сбалансированной экономики;
- повысить образовательный и профессиональный уровень рабочей силы и ее мобильности.

В связи с реализацией «Плана роста» правительство разработало промышленную стратегию и приступило к ее осуществлению.

Она предусматривает тесное сотрудничество государства и бизнеса, в том числе на основе частно-государственного партнерства. Правительство выделило те сферы деятельности бизнеса, в которых необходима поддержка государства. Это — облегчение доступа бизнеса к финансовым средствам, помощь частному сектору в реализации общественно значимых проектов, стимулирование инвестиций в высокие технологии, создание новых квалифицированных рабочих мест, государственные заказы, развитие систем производственных цепочек.

Речь идет, прежде всего, о развитии отраслей, которые, по мнению правительства, определяют будущее британской экономики. Во-первых, это отрасли высокотехнологичного машиностроения. Среди них — аэрокосмическая и автомобильная. Во-вторых, наукоемкие услуги: высшее образование, креативные индустрии (реклама, архитектура, ремесла, кинематография, дизайн и др.), профессиональные и деловые услуги, на которые приходится свыше 12% ВВП и 14% экспорта. В-третьих, секторы, которые имеют большое значение для развития отраслей, определяющих специализацию британской экономики в мировом хозяйстве: информационные технологии, строительство, энергетика, включая «зеленую», цифровая экономика³⁰.

Большое внимание правительство намеревалось уделять реальному сектору. Речь шла не о возвращении к старой индустриальной структуре, а о формировании нового облика национальной промышленности и экономики в целом, ее реиндустриализации, — разумеется, на новой технологической основе. В этой связи в Великобритании широко обсуждается проблема, получившая название «британская дилемма». В экономической литературе развернулась дискуссия о том, насколько перемены в отраслевой структуре хозяйства, которые произошли в последние десятилетия, отвечают национальным интересам страны.

С одной стороны, отрасли услуг Британии на мировых рынках гораздо более конкурентоспособны, чем промышленность, а финансовый сектор, как показано выше, во многом определяет лицо британской экономики и вносит большой вклад в ВВП. Ущемление интересов финансового сектора подорвало бы позиции Великобритании в мире. Так, авторы доклада «Будущее международных финансовых услуг Соединенного Королевства», подготовленного

³⁰ BIS. Industrial Strategy: Cable Outlines Vision for Future of British Industry. 11 September 2012.

для правительства лидерами британских финансовых кругов и опубликованного в мае 2009 г., утверждали, что финансовый сектор — одна из наиболее перспективных отраслей британского хозяйства. С их точки зрения, тезис о «несбалансированности» экономики и необходимости устранить дисбаланс ошибочен³¹.

С другой стороны, все более распространяется мнение, что процессы финансового сектора экономики и ее деиндустриализации зашли слишком далеко. Финансовый сектор, по мнению известного британского экономиста М. Вулфа, чрезмерно разросся, и его необходимо уменьшить. Структуру экономики нужно диверсифицировать³². Как заявлял в свое время лейборист П. Мандельсон, бывший министр по делам бизнеса и предпринимательства, в будущем Британии нужно меньше производить финансовых продуктов и больше реальных товаров. Профессор Кембриджского университета Б. Роуторн также подчеркивал, что стране, видимо, придется встать на путь реиндустриализации³³.

В этих условиях правительству и Банку Англии сложно выработать сбалансированный подход в отношении финансового сектора — одного из основных источников налоговых поступлений. С одной стороны, власти стремятся защитить финансовый сектор экономики, противодействуя инициативам ЕС по введению налога на транзакции и созданию единого европейского банковского союза. С другой стороны, Лондон вынужден ужесточать регулирование сектора, делая его менее конкурентоспособным. Уже сегодня лондонский Сити ощущает острую конкуренцию со стороны Нью-Йорка, Сингапура и Гонконга. По прогнозам Центра исследований экономики и бизнеса, Гонконг уже к 2015 г. отодвинет Лондон на третье место среди мировых финансовых центров.

Преодолеть это противоречие могло повышение эффективности финансовой, прежде всего банковской, системы. Однако плохая координация действий Казначейства, Управления финансового регулирования и надзора и Банка Англии привела к развалу института мегарегулятора и способствовала углублению финансового кризиса. Возникла необходимость совершенствовать систему финансового регулирования, построить ее новую конфигурацию.

³¹ UK international financial services — the future. A report from UK based financial services leaders to the Government. London. May 2009. P. 3–6 // URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/uk_internationalfinancialservices070509.pdf.

³² The Financial Times. 21 May 2009.

³³ Ibid. 8 February 2009.

В июне 2010 г. правительство создало Независимую комиссию по деятельности банков Британии, которую возглавил известный экономист Дж. Викерс. Проанализировав состояние банковской системы страны после финансового кризиса, комиссия пришла к двум основным выводам. Первый — за потенциальные потери ответственность должны нести не налогоплательщики, а кредиторы. Второй — розничные операции (работа с депозитами населения, кредитование физических лиц и малого бизнеса) должны быть отделены от всего остального спектра финансовых услуг, прежде всего от инвестиционной деятельности банков. Разделение функций позволит властям исполнять гарантии по страхованию вкладов, но избавит их от необходимости в случае кризиса поддерживать рискованные инвестиционные операции банков. Рассматривался вариант выделить розничные операции в независимые подразделения внутри банковской группы. Комиссия считала, что банки должны иметь больше резервной наличности для защиты в случае возможных кризисов.

По мнению Комиссии Викерса, в банковском секторе слишком велика концентрация. Необходима реструктуризация крупнейших банков, — их раздробление. Кризис показал, что крах одного из них может привести к кризису всей банковской системы. В этих целях предлагалось разделить национализированные банки на части и приватизировать. Правительство согласилось с основными рекомендациями Комиссии. Они будут реализованы в Законе о банковской реформе, который начнет действовать в начале 2014 г.

В апреле 2013 г. вступил в силу «Закон о финансовых услугах», который внес фундаментальные изменения в механизм регулирования финансовых институтов, в первую очередь банков. Правительство упразднило систему регулирования, сформированную лейбористами в 1997 г. Сфера ответственности Банка Англии значительно расширилась. Наряду с вопросами обеспечения валютного обращения и контроля, он становился ответственным за поддержание финансовой стабильности, обеспечение успеха макро- и микропруденциального регулирования. По сути дела к Банку Англии переходят полномочия упраздненного Управления финансового регулирования и надзора.

Предусмотрено, что осуществлять их будут созданные под эгидой Банка Англии три ведомства. Главным среди них становится Комитет по финансовой политике, в котором председательствует управляющий Банка Англии. Комитет занимается

оценкой рисков, анализом кризисных тенденций и поиском решений проблем всей финансовой системы. Он уполномочен требовать от банков увеличения капитализации, принимать меры для сохранения макроэкономической стабильности. Управление пруденциального надзора осуществляет контроль за соблюдением финансовых нормативов 1,7 тыс. банков и других финансовых организаций на основе анализа их отчетности. В его функции входят предупреждение неблагоприятных событий и превентивные действия по поддержанию стабильности в финансовом секторе. Председатель органа — заместитель управляющего Банка Англии. Что касается Управления по финансовому поведению, то оно призвано обеспечивать защиту потребителей и искоренять злоупотребления. Оно также курирует вопросы конкуренции и осуществляет надзор за предприятиями, предоставляющими финансовые услуги. Все ведомства остаются независимыми от исполнительной власти. Одно из главных требований Лондона в ЕС — сохранение национальной системы регулирования банковской деятельности.

Другое важнейшее направление деятельности государства — стимулирование инновационного развития. Британский опыт, впрочем, как и опыт других государств, показывает, что в современных условиях изменения в характере производства и цикла, в положении страны в мировом хозяйстве зависят, прежде всего, от динамики инновационного развития. Именно ускорение инновационной активности лежало в основе начавшегося в середине 1990-х гг. бурного подъема в экономике — самого интенсивного за весь послевоенный период, продолжавшегося вплоть до кризиса. За последние 15 лет вклад наукоемких отраслей промышленности и услуг в производство ВВП превысил 40%³⁴. С 2000 г. за счет инноваций обеспечено около двух третей роста производительности труда в частном секторе экономики.

В двух «Белых книгах» лейбористского правительства — «Превосходство и возможности — научная и инновационная политика Британии на XXI столетие» (2001) и «Государство инноваций» (2008) — ставилась задача сохранить за страной лидирующие позиции в ряде отраслей научно-технического прогресса. Подчеркивалось, что ускорение инновационного развития — обязательное условие для подъема производительности труда, повышения конку-

³⁴ New Industry, New Jobs. Building Britain's Future. HM Government. London. April 2009. P. 10.

рентоспособности бизнеса; лишь оно способно дать ответы на вызовы глобализации³⁵.

В разгар кризиса в 2008–2009 гг. были опубликованы правительственные документы «Строительство будущего Великобритании. Новая промышленность, новые рабочие места», «Обрабатывающая промышленность: новые вызовы, новые возможности», «Государство инноваций», «Структура инвестиций в науку и инновации. 2004–2014 гг.». В них содержались рекомендации по активизации инновационной деятельности. В апреле 2009 г. создан Фонд стратегических инвестиций с капиталом 750 млн ф. ст. для финансирования наиболее перспективных промышленных проектов. Особое внимание обращалось на вложения в такие сферы, как электроника, информационные технологии и биотехнология. В июне 2009 г. сформирован Инновационный фонд с капиталом 150 млн ф. ст. Предполагалось, что в течение нескольких лет частные компании инвестируют в него до 1 млрд ф. ст. Было выделено 2,5 млрд ф. ст. на инвестиции в «экономику будущего».

Основы современного инновационного развития Великобритании отражены в стратегии нынешнего правительства «Инновации и исследования для роста», опубликованной в декабре 2011 г. По словам Дж. Осборна, он хочет видеть Британию технологическим центром Европы. В этой связи важно подчеркнуть, что, несмотря на «бюджетную экономию», расходы на науку на период 2010/2011–2014/2015 финансовых годов сохранены. Характерно заявление министра бизнеса, инноваций и компетенций В. Кейбла, сделанное в октябре 2011 г.: «Экономисты могут не соглашаться по многим вопросам. Но все согласны с тем, что в зрелой экономике долгосрочный рост зависит от инноваций, т.е. внедрения новых технологий в производство. Основной вопрос политики — что именно должно делать правительство для стимулирования инноваций»³⁶.

С одной стороны, Великобритания сохраняет одно из лидирующих мест в мире по уровню развития фундаментальной науки и подготовки научных кадров, находится на втором месте после США по научной продуктивности. В стране публикуется более 9% от мирового объема научных работ. Она входит в тройку мировых лидеров в области биологических исследований, клинической медицины, экологии, гуманитарных, социальных и экономических

³⁵ Innovation Nation. L., 2008.

³⁶ BIS. Department for Business, Innovation & Skills. 11 October 2011.

наук, а также поддерживает высокий уровень работ в области прикладной математики.

С другой стороны, по целому ряду характеристик научно-технической сферы Великобритании отстает от основных конкурентов. Тревожным сигналом стало снижение доли расходов на НИОКР по отношению к ВВП. Если в начале 1970-х гг. по этому показателю Великобритания уступала лишь США, то в 2010 г. соотношение составило 1,78%, и среди ведущих стран она оказалась на последнем месте. Великобритания отстает от конкурентов по доле национального частного капитала в финансировании науки, уровню инновационной активности промышленности, удельному весу инновационных компаний. В последние годы сократились венчурные инвестиции, по объему которых эта страна превосходит другие европейские государства.

В условиях экономии бюджетных средств большое значение придается разработке приоритетов научно-технического развития. В настоящее время к ним отнесены создание новых материалов, медицинские технологии и здравоохранение, креативная и «цифровая» экономика, перспективная энергетика, электроника и нанoeлектроника, транспорт, информационные и коммуникационные технологии, защита коммуникационной инфраструктуры, биотехнологии, интеллектуальные системы управления, рациональное природопользование. Повышенное внимание в инновационной деятельности уделяется нефтедобыче.

В 2010 г. научное сообщество и правительство совместно подготовили прогноз технологических направлений, представляющих наибольшее значение для устойчивого роста Великобритании на период до 2020 г. В 2011 г. правительство сформулировало приоритеты финансирования исследований³⁷.

Инновационная стратегия обогащается новыми инструментами и механизмами. Формируются национальные инновационные платформы. Создаются «катапультные центры» для создания упрощенной базы поддержки инноваций в сферах высоких технологий. Расширяется доступ частного бизнеса к информации и знаниям. Организуются центры «открытых инноваций» в качестве «моста» между академической наукой и бизнесом. Взят курс на коммерциализацию новых технологий³⁸.

³⁷ См.: Наука и инновации: выбор приоритетов / Отв. ред. академик РАН Н. Иवानова. М.: ИМЭМО РАН, 2012. С. 116–119.

³⁸ Там же. С. 120–121.

В 2011 г. правительство выделило свыше 200 млн ф. ст. на создание сети Центров технологии и инноваций для развития высокотехнологичных отраслей экономики. Выступая перед представителями Конфедерации британской промышленности, Д. Кэмерон заявил, что эта мера призвана усилить связи между университетами и бизнесом, способствовать коммерциализации результатов научных исследований и разработок. Создание таких центров облегчит доступ бизнеса к новому оборудованию и экспертизе, финансовым ресурсам, поможет ему осуществлять собственные научно-исследовательские разработки³⁹. В октябре 2011 г. на базе семи университетских исследовательских центров был запущен первый проект для поддержки компаний, занятых производством и дизайном продукции с высокой добавленной стоимостью.

В начале ноября 2010 г. объявлено о создании в Восточном Лондоне, в том числе на базе Олимпийского парка, крупнейшего в Британии научно-технологического центра, способного, по мнению правительства, бросить вызов американской Силиконовой долине.

К мерам, призванным улучшить климат для инновационного развития, относится и введение «предпринимательской визы», которая позволит иностранцам, способным привнести в Британию новаторские идеи, создавать в этой стране передовые в технологическом отношении компании⁴⁰.

Важным элементом государственной деятельности, направленной на повышение конкурентоспособности экономики, является развитие образования и особенно — профессиональной подготовки и переподготовки, в том числе высококвалифицированных кадров. Главное в «Зеленой книге» министерства образования и занятости, которая называется «Время учебы: возрождение новой Британии» («The Learning Age — A Renaissance for a New Britain»), — создание условий для того, чтобы каждый гражданин страны имел возможность получить образование и совершенствовать свои знания в течение всей жизни.

В стране введены единая общенациональная школьная программа и требования к выпускникам средней школы. Особое значение придается уровню подготовки школьных учителей в области точных наук, поскольку от этого зависит квалификация следующе-

³⁹ BIS. Department for Business, Innovations and Skills. 26 October 2010.

⁴⁰ Number 10 gov.uk. 4 November 2010.

го поколения специалистов. В стране создана система профессиональной подготовки и переподготовки кадров для перспективных отраслей производства.

Для повышения образовательного и профессионального уровня рабочей силы предполагается в течение четырех лет финансировать создание до 100 тыс. новых рабочих мест для молодежи. С апреля 2010-го по март 2011 г. обучение и переобучение прошли 257 тыс. взрослых. К 2014 г. откроются, по меньшей мере, 24 новых технических колледжа, студенты которых будут обучаться по специальностям, востребованным бизнесом. В целях увеличения мобильности рабочей силы правительство окажет поддержку в строительстве жилья для 10 тыс. человек, впервые приобретающих недвижимость.

Одним из основных направлений инновационной политики стало развитие «зеленой экономики»: сектора низкоуглеродных товаров и услуг. Лидеры Великобритании напрямую связывают развитие и внедрение чистых технологий с охраной окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов, с дальнейшим технологическим развитием страны, с переходом к устойчиво низкому потреблению углеводородов. В 2011 г. объем «зеленой экономики» в стране составил 122 млн ф. ст. Таким образом, на «зеленый сектор» приходится 10% ВВП Великобритании. Причем в 2011–2012 гг. треть экономического роста обеспечивал именно «зеленый бизнес». Сектор стал одним из крупнейших работодателей в стране, предоставляя рабочие места 10% британцев (самая большая занятость приходится на альтернативные виды топлива).

Бюджет на 2009/2010 финансовый год предусматривал выделение 1,4 млрд ф. ст. на борьбу с климатическими изменениями, поддержку компаний, использующих низкоуглеродные технологии (т.е. с низким выбросом CO_2). Мало того, предложены так называемые углеродные бюджеты, в которых зафиксированы имеющие силу закона нормы выбросов парниковых газов вплоть до 2022 г. Особое место в программе сокращения выбросов отводится созданию чистых технологий угольной электроэнергетики. Это связано с неуклонным сокращением запасов природного газа на британской части шельфа Северного моря, а также с предстоящим выводом из эксплуатации большинства АЭС.

Британское правительство утвердило долгосрочную программу до 2022 г. по сокращению выбросов парниковых газов на 34% по сравнению с 1990 г. Закон об изменении климата, принятый

в 2008 г., предусматривает сокращение выбросов к 2050 г. на 80% от уровня 1990 г. В результате принятия этого закона Британия стала первой страной, законодательно установившей переход к низкоуглеродной экономике при установлении квот на выбросы на пятилетние периоды и при бюджетах, спланированных на 15 лет вперед. Комиссия по экологическим рынкам и экономической эффективности разработала меры государственного регулирования в этой сфере и установила нормативы снижения выбросов.

Считается, что меры по рационализации законодательства в области экологии позволят бизнесу сэкономить в течение ближайших пяти лет 1 млрд ф. ст. В 2010 г. с целью ускорить переход к «зеленой экономике» и привлечь частные средства в сферу охраны окружающей среды создан «Банк зеленых инвестиций» с капиталом в 1 млрд ф. ст., который начал работать два года спустя. В 2013 г. его капитал был увеличен до 3,8 млрд ф. ст.

Перестройка экономики требует модернизации устаревших секторов хозяйства. К ним, в первую очередь, относятся отрасли инфраструктуры. Их длительное недофинансирование — одна из важных причин экономического отставания Великобритании от конкурентов. Так, по состоянию транспортной сети она уступает не только Франции и Германии, но Испании и Италии, — проблемным странам еврозоны. Британские железные дороги, шоссе и аэропорты исчерпали свои возможности, достигнув предела мощностей или приблизившись к нему. В стране до сих пор практически нет высокоскоростных железных дорог. Единственная в стране магистраль, на которой возможны скорости выше 230 км/ч, — это 108-километровый евротуннель под Ла-Маншем, связывающий Лондон с Францией.

В конце 2010 г. правительство приняло первый в истории страны Национальный план развития инфраструктуры. Он предусматривал в течение ближайших пяти лет израсходование 200 млрд ф. ст. на развитие транспорта, энергетики, связи (скоростного Интернета), систем водоснабжения и переработки отходов, а также на стимулирование научных исследований в области совершенствования инфраструктуры. Реализация многих проектов должна осуществляться на основе частно-государственного партнерства. Из 200 млрд ф. ст. государство потратит 40 млрд (главным образом на строительство дорог), а частный сектор, в собственности которого находится значительная часть предприятий инфраструктуры, — 160 млрд ф. ст.⁴¹.

⁴¹ HM Treasury. National Infrastructure Plan 2010. 25 October 2010.

В 2013 г. объявлено о том, что до 2020 г. государство израсходует на строительство объектов инфраструктуры свыше 100 млрд ф. ст. (из них более 70 млрд — на транспорт, 20 млрд — на строительство школ)⁴². Также обнародован маршрут высокоскоростной магистрали. Ее первая очередь протяженностью 192 км свяжет Лондон с Бирмингемом, вторым крупнейшим городом страны. Затем магистраль разделится на два маршрута. Один из них пойдет на Манчестер, второй — на Шеффилд и Лидс. Общая протяженность превысит 400 км, и, как надеются в правительстве, за счет того, что время в пути сократится в два раза, экономика бедного (по сравнению с югом) севера страны ускорит свое развитие.

К 2020—2021 гг. расходы на строительство дорог, в том числе в сельской местности, втрое превысят затраты 2013 г. В марте 2012 г. Д. Кэмерон предложил привлечь средства частных инвесторов, включая пенсионные и суверенные фонды, к управлению автодорогами. Предполагается увеличить количество платных дорог. По мнению главы правительства, необходимо ускорить широкополосный Интернет, ликвидировать «черные дыры» в мобильном покрытии и развивать жилищное строительство с учетом современных норм экологии и градохозяйства.

Сохранение высоких цен на нефть и газ, истощение запасов ископаемого топлива Северного моря, необходимость сократить выбросы парниковых газов, стремление обеспечить энергетическую безопасность (уменьшить зависимость от импорта топлива) усилили внимание государства к развитию энергетики. Законопроект об энергетике, внесенный в парламент в конце 2012 г., предусматривает выделение 110 млрд ф. ст. на модернизацию электроэнергетических мощностей. Планируется заменить электростанции, работающие на каменном угле, инвестировать в современные электростанции на природном газе (они должны стать основой британской электроэнергетики) и в энергетику на основе возобновляемых источников, прежде всего энергии ветра.

Д. Кэмерон также заявил о необходимости построить новое поколение атомных электростанций взамен имеющихся девяти, которые доживают свой век. В настоящее время мощность всех реакторов составляет примерно 10 гигаватт. Основные работающие в данное время реакторы будут закрыты к 2023 г. Планируется построить не менее восьми новых. После завершения строи-

⁴² HM Treasury. Government prioritises long-term investment in infrastructure spending. 27 June 2013.

тельства их мощность составит 16 гигаватт. На них будет приходиться 20–25% электроснабжения страны. Строительство нового поколения АЭС обеспечит необходимую безопасность поставок электроэнергии, поможет сократить выбросы углекислого газа, создаст 30 тыс. рабочих мест, снизит стоимость электроэнергии. Стоимость программы составит от 60 до 100 млрд ф. ст. Особый интерес Лондон проявляет к добыче сланцевого газа. На территории графств Ланкашир и Йоркшир расположены залежи до 37 трлн кубометров. При их извлекаемости в 10% Великобритании смогла бы обеспечить потребности в газе на десятилетия вперед.

Переход на инновационную модель развития потребовал внести изменения в систему налогового и кредитно-денежного стимулирования корпораций, особенно в наукоемких отраслях экономики.

Главное — уменьшить налоговую нагрузку на бизнес, которая в последние годы оказалась существенно выше, чем в других ведущих развитых странах. Ставки корпоративного налога в них были снижены значительно больше, чем в Великобритании. В ноябре 2010 г. министерство финансов опубликовало документ под названием «Реформа корпоративного налогообложения. Создание более конкурентоспособной системы». Предусматривалось, что с целью поощрить бизнес и привлечь иностранные инвестиции налог на доходы корпораций будет ежегодно сокращаться. Одна из целей — репатриация британских компаний, перенесших свои штаб-квартиры за пределы страны. В 2010 г., когда новое правительство пришло к власти, ставка налога на доходы корпораций составляла 28%. К 2013 г. она снижена до 23%. Дорожная карта реформирования налога на корпорации предусматривает, что к 2015 г. ставка уменьшится до 20%, т.е. будет ниже, чем в других ведущих развитых странах⁴³.

С апреля 2011 г. увеличен период, в течение которого корпорациям предоставляются налоговые скидки, связанные с затратами на машины и оборудование. Возрастают льготы (налоговые кредиты) в отношении прибылей, полученных компаниями от инновационной деятельности и использования патентов. В 2013 г. снижена до 10% ставка корпоративного налога на доходы от патентной деятельности. Упрощается система взимания налога на кор-

⁴³ В Германии ставка налога на доходы корпораций составляет 29%, во Франции — 33%, в США — 40%.

порации⁴⁴. Создано специальное Управление по упрощению взимания этого налога.

Особое внимание уделяется поощрению малого и среднего бизнеса. Ставка налога на его доходы уменьшена для компаний с годовой прибылью менее 300 тыс. ф. ст. с 21 до 20%. Упрощена система взимания этого налога. С апреля 2011 г. налоговый кредит малым и средним компаниям (с численностью занятых менее 500 человек) позволяет им вычесть из подоходного налога сумму равную 100% расходов на НИОКР и дополнительно 100% в виде налогового кредита. С апреля 2012 г. налоговый кредит увеличен до 225%. Сохранена система финансовых гарантий, введенная предыдущим правительством. Она предусматривает страхование 75% банковских кредитов, предоставляемых компаниям с годовым оборотом до 25 млн ф. ст. С целью расширить источники финансирования малого и среднего бизнеса правительство создало Бизнес-банк с капиталом 1 млрд ф. ст.

Правительство Великобритании начало консультации по снижению единого для добычи нефти и газа налога в 62% до 30% именно для сланцевого газа. По словам министра финансов Дж. Осборна, Великобритания намерена создать «самый щедрый» налоговый режим для компаний, добывающих сланцевый газ.

Чтобы компенсировать потери бюджета, власти сосредоточились на повышении собираемости налогов. Дело в том, что корпорации нередко злоупотребляют трансфертным ценообразованием, чтобы перевести прибыль в юрисдикции с «мягким» налоговым климатом. С целью не допустить уклонение от уплаты налогов с помощью офшоров реформировано законодательство о контролируемых иностранных компаниях. Для предотвращения ухода ТНК из Великобритании внесены изменения в систему налогообложения доходов их иностранных отделений и филиалов.

Кроме того, возросшая нагрузка на бюджет частично переложена на банки; с 2011 г. с балансовых активов британских банков и подразделений зарубежных банков в Соединенном Королевстве взимают специальный налог. По подсчетам британского правительства, он станет приносить в британскую казну до 2 млрд ф. ст. ежегодно. Увеличились и дополнительные сборы с добывающих компаний, разрабатывающих нефтегазовые месторождения в Северном море.

⁴⁴ HM Treasury. Corporate Tax Reform: delivering a more competitive system. November 2010.

Наконец, одним из важнейших нововведений в налоговой сфере, призванным пополнить бюджет, стало увеличение с января 2011 г. стандартной ставки НДС с 17,5 до 20%. От налога освобождены лишь основные продукты питания, детская одежда и газетно-книжная продукция. Данная мера позволит дополнительно получать 13 млрд ф. ст. в год. Повысился налог на прирост капитала состоятельных налогоплательщиков с 18 до 28%.

С политикой отраслевой перестройки экономики и реиндустриализации тесно связано намерение правительства уменьшить региональные диспропорции в стране. Речь идет об укреплении центров экономического роста вне Лондона и Юго-Востока. Самый низкий подушевой ВВП — в Уэльсе (на четверть ниже, чем в стране в целом). К отстающим регионам относятся также Северная Ирландия и Северо-Восток Англии. Важно отметить, что различия в уровне развития между субрегионами страны больше, чем между регионами. Так, ВВП на душу населения во Внутреннем Лондоне в 3,8 раза превышает аналогичный показатель в Западном Уэльсе и Корнуолле. В стране образованы 24 зоны предпринимательства, в которых установлен высокоскоростной Интернет, действуют пониженные ставки налогов, упрощенные системы регулирования и планирования. Правительство создало Фонд регионального роста в размере 1,4 млрд ф. ст. для поощрения инвестиций частного бизнеса и создания новых рабочих мест в отсталых районах. Особое значение придается развитию партнерств частного капитала и местных органов власти, которые призваны осуществлять функции распускаемых Агентств регионального развития⁴⁵.

⁴⁵ Local growth realizing every place's potential. Cm. 7961. 28 October 2010.

Глава 2. ДИАЛОГ С БИЗНЕСОМ НА ФОНЕ КРИЗИСА

Тесные связи между политическим и деловым сообществом — норма для политической традиции Великобритании. Основные партии страны вне зависимости от того, находятся ли они у власти или нет, поддерживают регулярный диалог с бизнес-элитой. Такие контакты позволяют деловому истеблишменту оценивать перспективы экономического развития королевства и принимать взвешенные экономические решения, проводить кадровый обмен и оказывать финансовую помощь партиям.

Политическая и деловая элита взаимодействуют как внутри Британии, так и за ее пределами. Причем на международной арене стороны находятся в большей зависимости друг от друга. В нынешнем виде система отношений сложилась в первой половине 1970-х гг.¹ Власть старается предоставлять политическую поддержку усилиям деловых кругов. В свою очередь действия бизнеса в значительной степени соотносятся с позицией правительства страны. Активность обеих сторон традиционно обеспечивает реализацию британского внешнеэкономического курса, проводимого в равной степени правительством и деловыми кругами².

Внешние факторы, включая характер активности Лондона на мировой арене, способны оказывать заметное влияние на контакты между политическими и деловыми кругами. К таковым, в частности, относятся ограничение внешнеполитической деятельности страны (например, в 1967–1970 гг., после вывода британских войск из регионов к «востоку от Суэца»), смена международных приоритетов королевства (в частности, после присоединения к ЕЭС в 1973 г.), глобальные и региональные финансово-экономические кризисы. В подобных случаях власти и бизнесу приходится подстраивать модель взаимоотношений под сложившуюся конъюнктуру.

¹ Великобритания. М.: ИМЭМО АН СССР, 1981. С. 172–175.

² См.: Овинников Р.С. Хозяева английской политики: финансовая олигархия и внешняя политика Англии после Суэца 1957–1966 гг. М., 1966.

2.1. Шаги правительства Г. Брауна

Период конца 2000 — начала 2010 г. не стал исключением. Диалог власти с деловым сообществом развивался в условиях серьезного внешнего воздействия. Его определял финансово-экономический кризис 2008—2009 гг. Отношения между британским правительством и бизнесом сначала строились в условиях развертывания кризисных тенденций в глобальной и национальной экономике, а затем в ситуации их преодоления, ставшей доминантой экономической политики Даунинг-стрит, 10.

Две тенденции развития экономики, наложившие отпечаток на отношения правительства и бизнес-элиты, совпали с двумя самостоятельными циклами в политической жизни Великобритании. Кризис пришелся в основном на время правления лейбористского кабинета министров во главе с Г. Брауном, а преодолением его негативных последствий занимается коалиционное правительство во главе с Д. Кэмероном.

Правительство Г. Брауна унаследовало от Кабинета Т. Блэра стабильные отношения с деловым миром. За время своего продолжительного премьерства Блэр смог не только наладить тесные связи с бизнес-сообществом, но и активно поддерживал его инициативы внутри страны и за ее пределами. Власть и деловые круги действовали в традиционном партнерстве друг с другом. Зачастую премьер-министр был инициатором таких отношений, поддерживая контакты с бизнесом на высшем уровне.

В отличие от предшественника, Брауна и его команду в диалоге с бизнесом отличала сдержанность. Нельзя сказать, что они полностью отказались от связей с деловыми кругами, поспешив дистанцироваться от них. Такое в британских реалиях не может себе позволить ни оно правительство. Однако на смену отношениям с позиции взаимовыгодного сотрудничества пришел диалог, формат и содержание которого власть старалась определять в одностороннем порядке.

Трансформация подхода Даунинг-стрит, 10 была в значительной степени продиктована слабым уровнем связей между членами Кабинета лейбористов и деловым сообществом. Придя к власти, Браун поспешил избавиться от команды Блэра. В правительство пришли люди, большая часть которых имела весьма ограниченный опыт отношений с бизнесом. Достаточно сказать, что в первом составе Кабинета Брауна политиков, имевших опыт работы

в бизнесе или связанных с деловым сообществом, было всего четверо. Это — Дж. Хаттон (министр по делам бизнеса, предпринимательства и регулирования), Эд Боллс (министр по делам детей, школ и семьи), Ш. Вудворд (министр по делам Северной Ирландии) и Кэтрин Эштон (лидер Палаты лордов и лорд-председатель Тайного совета, позже — Высокий представитель Евросоюза по внешней политике и безопасности). Остальные были карьерными политиками, представлявшими Лейбористскую партию и профсоюзное движение.

Некоторым возвратом к практике Блэра стало назначение в июне 2009 г. П. Мандельсона на вновь созданную должность министра по делам бизнеса и инноваций. Политик и политтехнолог Мандельсон был известен широкими контактами с деловыми элитами не только Великобритании, но и большинства ведущих мировых держав, включая Россию. Тем не менее, его появление в команде Брауна не могло изменить общую ограниченность личных контактов членов Кабинета и бизнеса.

Все четыре состава правительства Брауна оказались в большей степени ориентированы на мнение и позицию профсоюзов, а не деловых элит. Причем Уайтхолл не просто прислушивался к профсоюзам, а искал их помощи. Так, в сентябре 2007 г. бывший пресс-секретарь Брауна Ч. Уилан был назначен политическим директором объединения профсоюзов «Юнайт». Тем самым человека из своего ближайшего окружения премьер делегировал в один из самых проблемных профсоюзов³, который в тот период был жестким противником социальных реформ, задуманных Кабинетом. Примирение с ним обеспечило Брауну не только поддержку одного миллиона его членов, но и 4–5 млн ф. ст. на предвыборную кампанию в 2010 г.

Влияние на позицию лейбористского правительства оказывал и характер его социально-экономического курса. Команда Брауна пришла к власти в условиях хронического роста дефицита бюджета. С середины 2008 г. глобальный финансово-экономический кризис еще больше обострил бюджетные трудности.

Решать проблему дефицита за счет сокращения социальных обязательств ни премьер-министр, ни канцлер казначейства не захотели. Снижение уровня ответственности перед населением противоречило базовым принципам политики лейбористов. Более

³ Бодрунова С. С. Современные стратегии британской политической коммуникации. М., 2010. С. 205–206.

того, Браун и его окружение пришли к власти с четкой убежденностью в необходимости расширить социальные обязательства государства. Достаточно сказать, что только за первые два месяца своего премьерства Браун увеличил бюджетные расходы более чем на 39 млрд ф. ст. Из них 4 млрд было выделено на образование, а 8 млрд — на программы доступного жилья.

В подобной ситуации выбор был сделан в пользу целевого воздействия на бизнес. Правительство видело в деловом сообществе ту социальную категорию, изъятие части доходов которой позволяло достичь намеченных им социально-экономических целей. Обоснование своего подхода он усматривал в налоговой практике ряда европейских стран (в частности, Франции и Швеции), где за счет перераспределения доходов проводится государственная политика в социальной сфере.

Одной из наиболее показательных иллюстраций такого курса стала разработка закона о налогообложении зарубежных доходов британских корпораций. Его проект подготовила команда во главе с канцлером казначейства А. Дарлингом летом 2007 г. Он санкционировал обложение налогом всей прибыли от деятельности компаний за рубежом, включая поступления от интеллектуальной собственности. Лейбористская партия рассматривала законопроект как механизм расширения налогооблагаемой базы за счет доходов делового сообщества.

Команда Брауна понимала всю неоднозначность своей инициативы. Начались переговоры премьера и канцлера казначейства с деловыми кругами по согласованию деталей документа. Они выявили резкое недовольство инициативой Уайтхолла. Свою позицию бизнес считал возможным сделать публичной. Так, в апреле 2008 г. главы крупнейшего британского банка «Эйч-Эс-Би-Си», нефтяных компаний «Би-Пи» и «Ройал Датч Шелл», телекоммуникационного оператора «Водафон» и др. заявили, что выведут свои капиталы и активы из страны, если законопроект будет принят.

Многое в политике правительства Брауна по отношению к деловому сообществу было подчинено конъюнктуре предстоявших парламентских выборов. По сути, уже с 2007 г. отдельные элементы финансово-экономической политики Кабинета были поставлены на службу предвыборному рейтингу лейбористов. Свой курс команда Брауна не меняла даже в период наибольшего обострения экономического кризиса.

Имиджмейкеры премьера пытались позиционировать его как борца с «жирными котами» лондонского Сити и защитника инте-

ресов рядовых британцев. Для этого Уайтхолл старался активно играть на настроениях общественности по отношению к бизнес-элите и проводить соответствующие инициативы. Таковыми, в частности, стали налог на банковские бонусы и новая ставка подоходного налога для богатых.

Налог на банковские бонусы был введен правительством в декабре 2009 г. и вступил в силу в апреле 2010 г. Он стал попыткой Даунинг-стрит использовать общественное недовольство высокими банковскими премиальными в своих интересах. Кабинет Брауна показал избирателям, что не намерен мириться с огромными доходами банковских служащих в сложной экономической обстановке. В результате все банковские бонусы свыше 25 тыс. ф. ст. стали облагаться налогом в 50%. Кабинет не скрывал, что за счет этого рассчитывал привлечь в бюджет сначала порядка 500 млн, а затем 2 млрд ф. ст.

Несмотря на предварительное кулуарное согласование, налог встретил резкую публичную критику со стороны британской финансовой элиты. По мнению делового истеблишмента, он «нарушал договоренности между правительством и бизнесом» и способствовал подрыву имиджа Великобритании как солидной финансовой площадки⁴. Причем бизнес-круги отмечали, что из-за налога лондонский Сити может покинуть до 40% работающих там финансово-кредитных организаций.

Особых дивидендов от данной инициативы лейбористы не получили. Налог на банковские бонусы лишь усилил скептический настрой бизнеса к правящей партии и лично Брауну в преддверии майских выборов 2010 г. Главы ведущих британских и американских банков высказали свои претензии по поводу введения налога на закрытой встрече с А. Дарлингом, прошедшей «на полях» Всемирного экономического форума в Давосе в январе 2010 г.⁵ Не дал он и заметного экономического эффекта. Как признал в сентябре 2010 г. Дарлинг, налог на бонусы провалился, не сумев изменить поведение участников рынка и обеспечить поступления в бюджет.

Идею изменить подоходный налог для британцев впервые озвучил тот же Дарлинг в ноябре 2008 г. В рамках новых налоговых правил, подготовленных Минфином, было предложено повысить

⁴ *Jenkins P., Masters B., Guerrero F.* Bankers furious at UK bonus supertax // The Financial Times. 9 December 2009.

⁵ *Hosking P., Power H., Jagger S.* Top bankers to hold secret talks with Darling in bid to avert tough sanctions // The Times. 28 January 2010.

ставку налога для граждан, зарабатывающих от 150 тыс. ф. ст. в год, до 45%, но с учетом предвыборной конъюнктуры эти планы подверглись пересмотру. Дабы укрепить образ Брауна как сторонника справедливой налоговой политики, было решено повысить ставку налога до 50% (с учетом страховых выплат она стала достигать 58%). Новая ставка вступила в силу в апреле 2010 г. и коснулась доходов порядка 400 тыс. подданных королевства.

Как и инициатива с банковскими бонусами, новая налоговая ставка желаемого результата не принесла. В политическом отношении она не только не обеспечила лейбористам приток новых сторонников, но и привела к оттоку из страны состоятельных граждан. С 2010 по 2012 г. численность британцев, декларируемый доход которых превышал 1 млн ф. ст., сократилась с 16 до 6 тыс. человек: часть миллионеров предпочла страны с более мягким налоговым климатом (в частности, Швейцарию). В экономическом плане налог имел откровенно отрицательный эффект. Повышение ставки привело к падению налоговых выплат. До ее изменения, в 2009–2010 гг., миллионеры перечислили в казну 13,4 млрд ф. ст., а в 2010–2011 гг. выплаты упали вдвое — до 6,5 млрд⁶.

Одним из основных объектов правительственного давления на бизнес оказался банковский сектор. Причем политика Кабинета Брауна сказывалась как на британских, так и зарубежных банках (в частности, американских), имеющих представительства в лондонском Сити. Например, в апреле 2010 г. Управление по финансовому регулированию и надзору с санкции Даунинг-стрит, 10 начало расследование в отношении крупнейшего инвестиционного банка США «Голдман Сакс» по подозрению в финансовых махинациях. Действия Лондона не были самостоятельными. Они последовали после того, как обвинения в мошенничестве банку предъявила Комиссия по ценным бумагам и биржам США. Браун дал свою оценку банку, назвав его «моральным банкротом». Инициированное лейбористами расследование закончилось для «Голдман Сакс» штрафом в 20 млн ф. ст.

Негативно на зарубежных финансовых институтах, представленных в королевстве, отразилось введение нового налога на банковские бонусы. Так, в 2010 г. налог сократил на 10% прибыль таких финансовых групп, как «Ситигруп», «Джи-Пи Морган Чейз»

⁶ Groves J. Britain lost 7bn pounds thanks to Labour's 50p top tax rate // The Daily Mail. 28 November 2012.

и «Бэнк оф Америка». Все американские банки признавали, что новые налоговые выплаты были для них «существенными». Это обстоятельство снизило в их глазах привлекательность Лондона как одного из ведущих мировых финансовых центров.

Тем не менее, в условиях резкого ухудшения финансово-экономической ситуации Уайтхолл протянул банковскому сектору руку помощи. В октябре 2008 г., после обвала котировок ведущих британских банков на Лондонской бирже, министерство финансов подготовило экстренный план спасения финансовых институтов, который был обнародован 8 октября. В рамках его реализации на поддержку банков выделялось 500 млрд ф. ст. Первым шагом Кабинета стала покупка части акций восьми ведущих институтов — «Ройал Бэнк оф Скотлэнд», «Барклайс Бэнк», «Эйч-Би-Оу-Эс», «Ллойдс», «Стэндрт Чартед», «Эбби» и «Нейшн Билдинг Сосаэти» — на общую сумму в 50 млрд ф. ст. До 200 млрд ф. ст. был увеличен лимит кредитования банков на аукционах рефинансирования. Правительство выступило гарантом по долговым обязательствам финансового сектора на сумму в 250 млрд ф. ст.

Помимо официальной финансовой поддержки применялось также негласное антикризисное кредитование. В частности, в конце 2008 — начале 2009 г. Банк Англии предоставил «Ройал Бэнк оф Скотлэнд» и «Эйч-Би-Оу-Эс» более 60 млрд ф. ст. в виде краткосрочных антикризисных кредитов. Публичную огласку данная информация получила только в ноябре 2009 г., когда оба кредита были уже полностью или частично погашены.

В антикризисных действиях британских властей распространение получила практика полной или частичной национализации наиболее проблемных банков. Уже в феврале 2008 г. Уайтхолл с санкции парламента провел национализацию ипотечного банка «Нозерн Рок». Он оказался на грани банкротства в конце 2007 г., потеряв в период с сентября 2007 по февраль 2008 г. больше 80% своей рыночной стоимости. В сентябре 2008 г. был национализирован еще один ипотечный банк «Брэдфорд энд Бингли», позже купленный компанией «Вирджин Мани». С начала 2008 г. его акции упали на 93%. В ноябре правительство фактически национализировало «Ройал Бэнк оф Скотлэнд», выкупив 57,9% акций банка за 15 млрд ф. ст. в ходе дополнительной эмиссии и привилегированные акции банка на 5 млрд ф. ст. В декабре был установлен государственный контроль над «Ландон Скотиш Бэнк».

В отношениях с бизнесом на международной арене лейбористы демонстрировали более дружественный настрой. Здесь Уайт-

холл старался строить именно взаимодействие, а не проводить одностороннюю политику. С ведущими корпорациями поддерживалась прямая линия связи по ключевым внешнеэкономическим вопросам.

В то же время курс Кабинета Брауна во внешней среде был далеко не однолинейным. В своей активности правительство в основном старалось содействовать международным проектам, запущенным еще при Блэре. Качественно новых инициатив, направленных на консолидацию власти и бизнеса, практически не было. Более того, в ряде случаев Кабинет отказывался безоговорочно поддерживать деловые круги, в отличие от правительства Блэра. О повсеместной защите интересов британского предпринимательства, столь характерной для внешней политики Лондона⁷, при Брауне речь не шла.

Преемственность с политикой Блэра нашла воплощение в сотрудничестве с корпорацией «Би-Пи» на ливийском направлении. В мае 2007 г. Блэр посетил Триполи с официальным визитом. В ходе этого визита компания заключила с местной Национальной нефтяной корпорацией договор на разработку месторождений стоимостью 900 млн долл. США. Затем начались переговоры с целью расширить присутствие «Би-Пи» в Джамахирии на льготных условиях. По некоторым данным, в качестве одной из уступок Лондона фигурировало освобождение из шотландской тюрьмы сотрудника ливийских спецслужб Абделя Бассета Али аль-Меграхи, осужденного в 2001 г. за организацию взрыва самолета над шотландским городом Локерби в 1988 г.⁸

Г. Браун в диалоге с Триполи продолжил эту линию. В августе 2009 г. А. аль-Меграхи был досрочно освобожден «по соображениям сострадания» из-за неизлечимой болезни и отправлен в Ливию. Официально данное решение принимали власти Шотландии. Весьма вероятно, что в своих действиях министр юстиции Шотландии К. Макаскил, санкционировавший освобождение, ориентировался на позицию Уайтхолла.

Однако в деле с издержками в деятельности корпорации «Бритиш Аэроспейс Системз» поведение правительства оказалось иным. В 2004 г. Управление по борьбе с мошенничеством в особо крупных

⁷ Такой подход достаточно емко выразил видный политик викторианской эпохи Дж. Чемберлен, заявлявший, что «империя — это торговля».

⁸ *Macleod A., Linklater M., Hurst G.* Anger at Lockerbie bomber «deal» // *The Times*. 8 June 2007.

размерах начало расследовать два контракта, которые в середине 1980-х гг. корпорация заключила с властями Саудовской Аравии на поставку военной авиатехники. В Управлении установили, что для совершения сделок компания в течение 10 лет выплатила саудовскому принцу Бандару бин Султану бин Абдулазизу более 1 млрд ф. ст.⁹ В декабре 2006 г. генеральный прокурор лорд П. Голдсмит, с санкции Блэра, расследование прекратил. Решение мотивировалось интересами национальной безопасности.

При Брауне Управление по борьбе с мошенничеством при поддержке Высокого суда Лондона пыталось возобновить расследование саудовских сделок, а также начало изучать другие международные контракты корпорации. К действиям Управления присоединилось министерство юстиции США, так как часть противоправных платежей проводилась через американские банки. На Даунинг-стрит, 10 не пытались прекратить расследования, как было при Блэре. Хотя в июле 2008 г. Палата общин признала правомерность первоначального прекращения расследования саудовских сделок, по остальным эпизодам корпорации пришлось пойти на мировую и с британским Управлением, и с Минюстом США. В феврале 2010 г. корпорация признала себя виновной по всем пунктам обвинения и выплатила два штрафа: в США в размере 400 тыс. долл. и в Британии на сумму в 30 млн ф. ст.

Преследование со стороны британских и американских ведомств негативно отразилось на позициях «Бритиш Аэроспейс Системз». Одна только новость о присоединении Минюста США к расследованию в июне 2007 г. привела к падению акций компании на 9%, в результате чего она потеряла 1,3 млрд ф. ст. своей рыночной стоимости. Под угрозой оказалась сделка по покупке корпорацией американской компании «Армор Холдингс» за 4,1 млрд долл. США. В октябре 2007 г. в отставку был вынужден уйти глава корпорации М. Тернер. Ведущих менеджеров компании подвергли задержанию на территории США.

На этом фоне исключением выглядели действия Кабинета Брауна в ситуации с Фолклендским нефтяным проектом. Здесь он не продолжал и не сворачивал усилия Блэра, а в наступательной манере воплощал собственную инициативу, не боясь идти на обострение старых территориальных споров.

К изучению экономической привлекательности шельфа Южной Атлантики правительство Брауна приступило совместно с де-

⁹ Leigh D., Evans R. The al-Yamamah deal // The Guardian. 7 June 2007.

ловыми кругами в 2007 г. Его результатом стала заявка в ООН, поданная в мае 2009 г., с просьбой расширить британский континентальный шельф у Фолклендов. Одобрения заявка не получила, что, однако, не помешало Лондону поддержать нефтяные компании в предметном изучении запасов шельфа. Лицензии на это Уайтхолл предоставил нефтегазовой компании «Дэзайр Петролеум». Проведя сейсмические тесты в сентябре 2009 г., она оценила приблизительные запасы шельфа в 60 млрд баррелей, а в феврале 2010 г. приступила к разведочному бурению.

Действия британской стороны вызвали резкую критику Аргентины. Перед началом бурения в феврале 2010 г. президент Аргентины Кристина Фернандес де Киршнер одобрила закон, согласно которому все суда, входящие в 500-км морскую зону страны (в нее попадают и Фолклендские острова), обязаны получать особое разрешение правительства. В ответ ВМС Великобритании, включая силы, размещенные на Фолклендах, были приведены в состояние повышенной боевой готовности. Этот шаг заметно охладил пыл Буэнос-Айреса, что позволило «Дэзайр Петролеум» и ее подрядчикам провести весь комплекс разведывательных работ¹⁰.

К другим инициативным решениям лейбористов относится расширение делового сотрудничества с Китаем и Индией. В поисках новых инвестиций для реального сектора Лондон обратился к странам с растущей экономикой. Правительство содействовало развитию связей британского бизнеса с китайскими и индийскими компаниями, включая доступ последних на рынок королевства в качестве инвесторов. Так, в апреле 2008 г. один из китайских государственных фондов приобрел 1% акций компании «Би-Пи». Сумма сделки составила 1 млрд ф. ст.

В свою очередь в лице индийского бизнеса Лондон нашел силу, способную обеспечить выживаемость своего автопрома. В 2008 г. Уайтхолл поддержал покупку индийской компанией «Тата Моторз» британских фирм «Ягуар» и «Лэнд Ровер» у американской корпорации «Форд» за 2,3 млрд долл. США.

Результаты сдержанного курса лейбористского правительства в отношении делового истеблишмента оказались неубедительными. Рост налоговой нагрузки, попытки обыграть давление на бизнес в предвыборных целях, ограниченное содействие в реализа-

¹⁰ Планируется, что полноценная добыча нефти на шельфе Фолклендов начнется в 2017 г.

ции внешнеэкономических инициатив сказались на деловом климате. Из королевства начали уходить корпорации. В частности, в 2007–2011 гг. страну покинули 20 крупных британских компаний. Основным поводом стала возросшая при лейбористах налоговая нагрузка. Среди игроков, решивших минимизировать свою налоговую ответственность, оказались рекламная компания «Уаэр энд Пластик Продактс», управляющая активами «Хэндерсон», медиахолдинг «Ю-Би-Эм» и фармацевтический холдинг «Шаэр»¹¹.

Несмотря на неоднозначность отношения лейбористов к деловому сообществу, данный факт никак не сказался на личных контактах Брауна с мировым бизнесом. В апреле 2011 г. уже бывший премьер-министр стал советником Всемирного экономического форума в Давосе. По решению президента форума К. Шваба, он возглавил новую секцию этой организации, отвечающую за координацию политико-экономических инициатив и разработку приоритетных направлений развития мировой экономики¹².

2.2. Подходы правящей коалиции

Правящая коалиция открыла принципиально новую страницу в отношениях власти и бизнеса. Новое правительство не просто вернулось к конструктивному диалогу с деловым истеблишментом в духе Т. Блэра, но поставили своей целью вывести его на качественно новый уровень. Лондон старался проводить свой политико-экономический курс внутри страны и за рубежом в максимальной увязке с активностью делового сообщества.

Смена настроения правительства по отношению к бизнесу наиболее ярко отразилась в налоговой политике. Если лейбористы проводили курс по последовательному ужесточению финансовой ответственности деловых кругов, то тори и либерал-демократы пошли на создание для них более благоприятного налогового климата. С 2010 г. началось снижение корпоративного налога на прибыль. В 2009 г. его ставка составляла 35,8%; в 2013 г. она упала до 24,5%. В итоге в 2011–2012 гг. корпорации выплатили государству 21 млрд ф. ст.,

¹¹ Tax rate of FTSE 100 companies drops for fourth year running // UHY Hacker Young. 14 January 2013.

¹² Former British PM Brown takes unpaid Davos job // Reuters. 22 April 2011.

что оказалось на 5 млрд ниже корпоративных отчислений при лейбористах.

Не оставила команда Д. Кэмерона без внимания и ряд непопулярных налоговых инициатив своих предшественников. В марте 2012 г. правительство приняло решение снизить подоходный налог на богатых, который при Г. Брауне был поднят до 50%. С апреля 2013 г. ставка налога составила 45%, а с 2014 г. ее планируют снизить до 40%, т.е. вернуться к уровню, существовавшему до инициатив Брауна и Дарлингга.

Линию на поддержку предпринимателей в налоговой сфере правящая коалиция проводит и на международной арене. С 2011 г. Лондон последовательно выступает против ужесточения банковского законодательства вразрез с намерениями других ведущих членов ЕС. В частности, Кабинет отказался вводить дополнительный налог на финансовые транзакции («налог Тобина»), который поддерживали президент Франции Н. Саркози и председатель Европейской комиссии Ж.М. Баррозу. При этом Кэмерон открыто заявил, что будет блокировать любые попытки ЕС увеличить налоговую нагрузку на финансовые институты.

Благожелательный настрой британских властей к бизнес-элите продиктован, прежде всего тем, что значительная часть правительства имеет прямое или косвенное отношение к деловому миру. В отличие от окружения Брауна, представлявшего в основной своей массе профессиональных политиков, политконсультантов и профсоюзных деятелей, в правительстве Кэмерона видное место заняли выходцы из крупного бизнеса или лица, поддерживающие с ним тесные отношения.

Так, в первом составе Кабинета после всеобщих выборов 2010 г. к этому кругу относились глава Форин-офис Уильям Хейг, канцлер казначейства Джордж Осборн, министр внутренних дел Тереза Мэй, министр обороны Лиам Фокс, министр транспорта Филип Хэммонд, министр труда и пенсий Иан Дункан Смит, министр образования Майкл Гоув, министр по делам Уэльса Шерил Гиллан, министр по делам культуры, СМИ и спорта Джереми Хант, лидер Палаты лордов лорд Стратклайд и др.

Связь с бизнесом наиболее отчетливо прослеживается среди членов правительства от Консервативной партии. Именно они — архитекторы сближения Уайтхолла с бизнес-элитой. Показательно, что они же лидируют и среди политиков-миллионеров. Их список возглавляют лорд Стратклайд, Ф. Хэммонд, Д. Хант и У. Хейг. Всего же из 29 членов кабинета насчитывалось 18 лиц

с состоянием больше 1 млн ф. ст. Преобладают в списке консерваторы¹³.

Свой подход к деловому сообществу тори подтвердили и на аппаратном уровне, сохранив в составе Кабинета позицию «представителя от бизнеса». Речь идет о должности государственного министра по торговле и инвестициям, входящего в число заместителей министра по делам бизнеса, инноваций и профессионального образования. В январе 2011 г. ее занял Стивен Грин, до этого занимавший пост председателя совета директоров банка «Эйч-Эс-Би-Си»¹⁴.

Сказался на подходе коалиционного Кабинета и финансово-экономический кризис. Он заставил власти сосредоточить основные усилия на преодолении тех его последствий, которые наиболее негативно отразились на экономике страны. Борьба с дефицитом бюджета была обозначена как одна из ключевых целей правительственной политики в «Стратегии национальной безопасности», обнародованной в октябре 2010 г.¹⁵

Ставка правительства на взаимовыгодное сотрудничество с деловым миром получила идейное закрепление в концепции «ответственного капитализма». Она была сформулирована в выступлении Д. Кэмерона в январе 2012 г. Согласно этой концепции, во-первых, бизнес несет социальную ответственность наравне с государством, а во-вторых, общество должно активно участвовать в развитии рынков¹⁶.

Одним из последствий такого подхода стало развитие государственно-частного партнерства. Уайтхолл активно привлекал деловые круги к антикризисным проектам. Среди них выделяется «проект Мерлин», один из авторов которого — канцлер казначейства Дж. Осборн. Речь идет о соглашении, подписанном в феврале 2011 г. между правительством и четырьмя ведущими банками страны. По соглашению последние обязались предоставить в течение 2011 г. среднему и малому бизнесу порядка 190 млрд ф. ст.

¹³ *Hope Ch.* Cabinet is worth 70 million pounds // *The Telegraph*. 27 May 2012.

¹⁴ Должность государственного министра по торговле была учреждена в 1979 г. С тех пор ее неоднократно занимали выходцы из деловых кругов. Например, в 2009–2010 гг. на этой позиции работал Мервин Дэвис, бывший председатель совета директоров банка «Стэндрт Чартэд» («Standard Chartered»).

¹⁵ *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. L., 2010. P. 4, 10.

¹⁶ *Cameron D.* Co-operatives Bill to help build a fairer economy. Speech 19.01.2012 // URL: http://www.conservatives.com/News/Speeches/2012/01/Co_operatives_Bill.aspx.

Из них 76 млрд выделялись предприятиям малого бизнеса. Контролировал использование этих сумм Банк Англии. Также в рамках соглашения банки выделили 200 млн ф. ст. (по 50 млн каждый) в капитал банка «Биг Сосаэти Кэпитал» (БСК), созданного Даунинг-стрит для поддержки организаций «третьего сектора»¹⁷.

«Проект Мерлин» — ключевой инструмент стимулирования реального сектора в посткризисных условиях, появление которого стало возможным благодаря конструктивному диалогу правительства и банков. За счет него в течение 2011 г. Уайтхолл смог оказать необходимую поддержку наиболее проблемным малым и средним компаниям. В 2012 г. начал работу банк БСК с общим объемом активов в 600 млн ф. ст. Его финансовые ресурсы должны обеспечить развитие НКО социального профиля в рамках реализации программы «большое общество». В обмен на участие в проекте правительство с января 2011 г. отменило 50-процентный налог на банковские бонусы, введенный лейбористами.

Государственно-частное партнерство затронуло не только стратегический для Британии финансовый сектор, но и другие отрасли экономики. В июле 2012 г. министерство транспорта обнародовало запуск программы развития железнодорожной инфраструктуры. Ее общая стоимость составит 9 млрд ф. ст. Реализация значительной части программы начнется в 2014 г. в рамках государственно-частного проекта «Северный узел». Его участниками со стороны бизнеса выступают такие компании, как «Нэтуорк Рэйл», «Фрейтлайнер Групп», «Ферст ТрансПеннин Экспресс», «Нозерн Рейл» и др.

Распространение получила такая форма государственно-частного партнерства, как передача коммерческим структурам части функций государственных ведомств. Причем она затронула даже сферы обороны и правоохранительной деятельности. В 2012 г. в министерстве обороны была подготовлена реформа системы закупок вооружений и амуниции. От структурного подразделения министерства по закупкам и снабжению эти функции перешли к госпредприятию в управлении частного консорциума. В ведение частных охранных компаний планируется передать и некоторые полицейские полномочия в ряде регионов страны.

Привлекались частные компании и для приватизации государственных активов. Так, в начале 2013 г. правительство приняло решение о поэтапной приватизации национальной почтовой

¹⁷ Banks agree Project Merlin lending and bonus deal // BBC News. 9 February 2011.

службы «Ройал Мейл». Уайтхолл привлек в качестве организаторов первичного размещения ее акций ряд крупнейших коммерческих банков. Размещение должно состояться до конца 2013 г. Предполагается, что общая стоимость «Ройал Мейл» составит порядка 2–3 млрд ф. ст.¹⁸

Аналогичная ситуация сложилась и на международной арене. Правящая коалиция не боится привлекать бизнес-игроков для реализации своих внешнеполитических и внешнеэкономических инициатив. Причем частные компании становятся партнерами правительства на наиболее резонансных участках.

Показательным примером служит эпизод с участием нефтетрейдинговой компании «Витол» (формально компания — резидент Швейцарии) в политике Даунинг-стрит в отношении Ливии. В мае 2011 г. в условиях резкого обострения ливийского кризиса при Уайтхолле была создана «Ливийская нефтяная секция». В нее вошли сотрудники аппарата Кабинета, разведывательной службы (МИ-6), Форин-офиса и министерства международного развития. В ее задачи входили организация поставок нефтепродуктов ливийским антиправительственным силам и блокирование каналов снабжения топливом войск М. Каддафи. Оператором «Ливийской нефтяной секции», отвечавшим за снабжение энергоресурсами противников Триполи, выступала компания «Витол». Обращение к услугам нефтетрейдера обеспечили тесные связи замминистра международного развития, одного из создателей «Ливийской секции», Алана Дункана с президентом «Витол» Я. Тейлором¹⁹, одним из спонсоров Консервативной партии.

Используя деловое сообщество для своих инициатив, правительство не оставляло без внимания и его интересы. В частности, для «Витол» сотрудничество с Уайтхоллом обеспечило преференциальные возможности в диалоге с ливийским Переходным национальным советом (ПНС). Помимо согласования поставок нефтепродуктов команда Тейлора, с санкции Даунинг-стрит, обсуждала перспективы своего присутствия на рынке Ливии. В результате еще до формирования полноценного правительства страны ПНС заключил с «Витол» соглашение об экспорте нефти. Сумма сделки составила 1 млрд долл. США. Посредником на пе-

¹⁸ *Partington R.* Banking Quartet Picked to Deliver Royal Mail IPO // *The Wall Street Journal*. 29 May 2013 (URL: <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20130529-707523.html>).

¹⁹ *Curtis P., Macalister T.* Government admits Alan Duncan's links to company in «Libyan oil cell» // *The Guardian*. 1 September 2011.

реговорах выступил А. Дункан. Документ обеспечил нефтетрейдеру статус одного из монопольных продавцов ливийских углеводородов.

Обращает на себя внимание то, что во время большинства зарубежных визитов премьера сопровождали крупные делегации бизнеса: во время поездок Кэмерона в Индию (июль 2010 г. и февраль 2013 г.), Китай (ноябрь 2010 г.), страны АТР (апрель 2012 г.) и на Ближний Восток (ноябрь 2012 г.). Так, в ходе визита в КНР британская делегация включала около 50 представителей ведущих компаний страны. Во время турне в Индию в 2010 г. бизнесмены составляли абсолютное большинство из 68 членов делегации. В поездке в страны Азии в 2012 г., которую подавали как «торговую миссию», участвовало более 30 «капитанов бизнеса».

Как правило, такой подход давал желаемые результаты. Так, первый визит Кэмерона в Индию принес компаниям «Би-Эй-И Системз» и «Роллс-Ройс Групп» контракт на сумму около 700 млн ф. ст. с «Хиндустан Аэронотикс»²⁰. Эта же поездка сыграла не последнюю роль в активизации переговоров между «Би-Пи» и индийским холдингом «Рилайанс Индастриз». В феврале 2011 г. они завершили заключение сделки на сумму в 7,2 млрд долл. США и британцы получили доступ к 23 нефтяным и газовым блокам на индийской территории.

В сентябре — октябре 2012 г. правительство участвовало в переговорах по вопросу об объединении «Би-Эй-И Системз» с франко-немецким «И-Эй-Ди-Эс», — Европейский аэрокосмический и оборонный концерн. Свою личную заинтересованность в слиянии выразил Д. Кэмерон. Однако правительство Германии заблокировало объединение.

Вместе с тем говорить о том, что правящая коалиция без оглядки поддерживала бизнес, нельзя. В частности, четкие меры регулирования применяются в отношении имеющего стратегическое значение для британской экономики банковского сектора²¹. В сентябре 2011 г. связанная с министерством финансов Независимая комиссия по деятельности банков подготовила доклад, в котором для защиты интересов вкладчиков предложила

²⁰ Donaldson K., Rupert J. BAE, Rolls-Royce Win \$1.1 Billion India Hawk Order // Bloomberg Businessweek. 28 July 2010.

²¹ Финансово-кредитные и инвестиционные учреждения одного только лондонского Сити создают порядка 10% ВВП королевства, ежегодно перечисляя в казну 51—53 млрд ф. ст. См.: Бэр М. «Ваш успех в экономике — это и наш успех» // Ведомости. 23 августа 2011 г.

провести реформу по наращиванию банками собственных капиталов до 17–20% от общих активов²². Несмотря на то что реакция деловой среды была в целом негативной, правительство поддержало предложения комиссии. В последующем эти предложения легли в основу законопроекта о банковской реформе.

Британские власти активно используют право вмешиваться в корпоративную политику тех банков, которые в условиях кризиса подверглись частичной национализации. Под особо пристальным вниманием Даунинг-стрит оказался «Ройал Бэнк оф Скотлэнд», входящий в пятерку ведущих банков страны. В январе 2012 г. Кэмерон санкционировал рассмотрение вопроса об отзыве рыцарского титула у его бывшего главы сэра Ф. Гудвина из-за провальных результатов деятельности банка в 2008 г. В итоге в феврале того же года королева Елизавета II лишила банкира почетного титула. Правительство вмешивалось и в бонусную политику банка. Сначала власти настояли на том, чтобы его исполнительный директор С. Хестер отказался от своего бонуса в размере 963 тыс. ф. ст. Затем под давлением Даунинг-стрит руководство «Ройал Бэнк оф Скотлэнд» пошло на оптимизацию своей зарплатной и бонусной политики, которая была приведена в соответствие с нормами, предложенными правительством²³.

При необходимости банки подвергались штрафным санкциям. В этом случае проводником позиции государства, как и при лейбористах, выступает Управление по финансовому регулированию и надзору. Например, в декабре 2011 г. Управление оштрафовало банк «Эйч-Эс-Би-Си» на 10,5 млн ф. ст. за непрофессиональное консультирование клиентов. Помимо этого банк обязали выплатить 29 млн ф. ст. компенсаций. В марте 2012 г. штрафным санкциям подвергся банк «КУТТС», входящий в холдинг «Эр-Би-Эс». Управление оштрафовало банк на 9 млн ф. ст. в связи с информацией, что он был вовлечен в «отмывание» доходов, полученных преступным и коррупционным путем²⁴.

В июне 2012 г. санкциям подвергся банк «Барклайз». Управление по финансовому регулированию и надзору и американская

²² Final Report. Recommendations. Independent Commission on Banking. September 2011. L., 2011.

²³ По состоянию на июнь 2013 г. государству принадлежит 81% акций «Эр-Би-Эс». В июне 2013 г. казначейство заявило о намерении провести приватизацию банка до конца 2014 г.

²⁴ Банк «Куттс» («Coutts») примечателен тем, что одним из его клиентов является королева Елизавета II.

Комиссия по торговле товарными фьючерсами наложили на него штрафы в 290 млн ф. ст. Поводом стали обвинения в попытках манипулировать ставками финансового рынка ЛИБОР (Лондонская межбанковская ставка предложения) и ЮРИБОР (Европейская межбанковская ставка предложения). После того как «Барклайз» был оштрафован, Кабинет настоял на увольнении председателя совета директоров банка М. Эйджиуса и гендиректора Б. Даймонда.

На повышение прозрачности отношений власти и бизнеса направлена проработка мер по правовому регулированию лоббизма. Так, в январе 2012 г. СМИ распространили информацию о том, что коалиционный Кабинет планирует ввести обязательную регистрацию для лоббистов вместо существующей ныне добровольной регистрации. Согласно нормам возможного законопроекта, лоббистские организации должны будут раскрывать источники финансирования и публиковать имена своих клиентов. За отказ от регистрации будет предусмотрено наказание вплоть до лишения свободы²⁵.

Дискуссия по вопросу о законодательном закреплении норм лоббизма не в последнюю очередь связана с увлечением этой сферой деятельности некоторых деятелей Консервативной партии. Еще в период пребывания в статусе «теневых» министров часть тор-ри не только поддерживала тесные связи с компаниями, интересы которых лежали в сфере их компетенции, но и получала от них финансовые средства на свою политическую деятельность. С профильными для себя бизнес-структурами контактировали Г. Снэппс (занимался жилищным строительством), Дж. Хант (курировал вопросы туризма), А. Дункан (отвечал за развитие бизнеса и предпринимательства), Э. Лэнсли (курировал здравоохранение) и другие²⁶.

После прихода к власти коалиционного правительства «увлечение лоббизмом» достигло новых масштабов. В частности, министр обороны Л. Фокс незаконно включал своего друга бизнесмена А. Уэррити в состав официальных делегаций в поездках за рубеж. Уэррити сопровождал главу оборонного ведомства во время 18 международных турне и представлялся советником министра, хотя

²⁵ *Winnett R.* Register of lobbyists will shine light on influence // *The Telegraph*. 20 January 2012.

²⁶ *Russell B.* Senior Shadow Cabinet figures in row over «cash for influence» // *The Independent*. 16 May 2008.

не был госслужащим. Он лоббировал интересы частных компаний, обеспечивая им доступ к Фоксу. Речь шла о контрактах министерства на поставку вооружений и техники и экспортных соглашениях с зарубежными странами. Частично эту деятельность оплачивали заинтересованные компании в виде спонсорских пожертвований, которые шли на счет одной из фирм Уэррити «Парграв Лтд». Содействие Фокса лоббистской активности своего знакомого стоило ему должности министра обороны в октябре 2011 г.²⁷ Отношение коалиционного правительства к иностранным бизнесменам, имеющим экономические интересы в королевстве, во многом сопоставимо с тем форматом взаимодействия, который оно поддерживает с британскими деловыми элитами. Это продиктовано, по меньшей мере, двумя взаимосвязанными причинами. Во-первых, иностранные предприниматели чаще всего относятся к налоговым резидентам офшоров, представляющих коронные владения Лондона или британские заморские территории. Неслучайно они входят в рейтинг самых богатых британцев по версии газеты «Санди таймс». Во-вторых, иностранные предприниматели активно инвестируют в экономику страны (прежде всего, в недвижимость).

Например, консерваторы поддерживают подчеркнуто конструктивные отношения с индийским бизнесом. Его главные лица в Британии — Лакшми Миттал (глава компании «Арселор Миттал») и братья Шри и Гопи Хиндуджа (владельцы концерна «Хиндуджа Групп»). Когда в ноябре 2012 г. у Миттала возникли проблемы с французскими властями, мэр Лондона и один из лидеров тори Борис Джонсон призвал его разместить свои активы в королевстве.

Не оставляет Уайтхолл без внимания и российские деловые круги, обосновавшиеся на Альбионе. Представители отечественного бизнеса входят в число ведущих контрагентов тори и либерал-демократов среди иностранной деловой элиты. Их экономическая роль в последние годы остается на стабильно высоком уровне. Это наглядно демонстрируют рейтинги «Санди таймс», где в 2011–2013 гг. в ведущей тройке бизнесменов значатся сразу три выходца из бывшего СССР: А. Усманов, Р. Абрамович и Л. Блаватник. В 2013 г. Усманов (основной актив — холдинг «Металлоинвест») занял в списке первое место.

Временами российский бизнес становится заметным фактором политической жизни королевства. Например, в августе 2008 г.

²⁷ *Hope Ch.* Defence Secretary Liam Fox resigns over links with friend Adam Werritty // The Telegraph. 14 October 2011.

«теневой» канцлер казначейства Дж. Осборн вместе с исполнительным директором тори Э. Фелдманом (с мая 2010 г. — сопредседатель Консервативной партии) провели неформальные консультации с российским предпринимателем О. Дерипаской (основной актив — компания «Русал»). На встрече обсуждалась возможность финансовой поддержки консерваторов со стороны Дерипаски²⁸. Поскольку иностранные граждане не имеют права спонсировать партии королевства, помощь от бизнесмена планировалось получить через подконтрольную российскому бизнесмену британскую компанию «Лейлэнд Ди-Эй-Эф»²⁹. Еще раз тему о возможном участии главы «Русала» в поддержке тори Фелдман поднимал в сентябре 2008 г. Прийти к взаимопониманию стороны не смогли, а сам факт консультаций стал достоянием прессы.

Вовлеченность О. Дерипаски в британскую политическую жизнь — следствие его личных связей в истеблишменте королевства. Один из ведущих партнеров и неофициальных советников российского бизнесмена — Н. Ротшильд, представитель британского крыла одноименной династии. Он имеет широкие контакты в политической верхушке королевства и лондонском Сити. Именно Ротшильд обеспечил Дерипаске доступ к видным консерваторам и лейбористам. При его участии в этот круг вошел и П. Мандельсон³⁰.

В ряде случаев контакты с российскими бизнесменами имеют для членов коалиционного правительства карьерные издержки. Так, в августе 2010 г. сорвалось назначение баронессы Паулин Невилл-Джонс на новый пост советника по национальной безопасности. Вместо нее Кэмерон назначил Питера Рикеттса. Против кандидатуры Невилл-Джонс выступила Служба контрразведки Великобритании. По данным МИ-5, баронесса поддерживала косвенные связи с бизнесменом Д. Фирташом (на тот момент совладельцем российско-украинской компании «РосУкрЭнерго») и бывшим собственником российских алюминиевых активов

²⁸ Webster P. The Tories, oligarch Oleg Deripaska and a 50,000 pounds question // The Times. 21 October 2008.

²⁹ Иностранцы не вправе финансировать политические партии даже через свои компании, которые являются резидентами королевства. Между тем, пожертвования, направляемые через директоров компаний — британских граждан, зарегистрированных в качестве избирателей — остаются в рамках закона.

³⁰ Холлинсворт М., Лэнсли С. Лондонград. Из России с наличными. М., 2010. С. 347–352.

М. Черным. Обоих МИ-5 характеризовала как «сомнительных олигархов»³¹.

* * *

Отношение Кабинетов Г. Брауна и Д. Кэмерона к бизнесу представляет собой две отличные друг от друга модели. Лейбористы считали, что деловое сообщество должно выступать одним из основных источников пополнения бюджета. Расширяя на него налоговую нагрузку, они рассматривали такую политику как справедливую и соответствующую общественным запросам. С определенными отступлениями этой же линии придерживается и оппозиция во главе с Э. Милибэндом.

Тори и либеральные демократы воспринимают бизнес как естественного союзника в преодолении негативных последствий кризиса. В их представлении, только за счет активного привлечения деловых кругов к реализации государственных инициатив королевство может восстановить свой экономический потенциал. Коалиционное правительство оптимизирует налоговую политику, поддерживает инициативы бизнеса внутри страны и защищает его интересы на мировой арене. Такая политика порой создает не совсем верное представление о правительстве Кэмерона, как о «рае для лоббизма»³².

³¹ *Leake Ch., Hollingsworth M.* MI5 «vetoed Security Minister over links to Ukrainian oligarchs» // Daily Mail. 15 August 2010.

³² Одним из поводов стал скандал «наличные-в-обмен-на-доступ» («Cash for access») в марте 2012 г., который привел к отставке одного из финансовых директоров Консервативной партии Питера Круддаса. См.: *Boffey D.* Senior Tory Peter Cruddas resigns after cash for PM access sting // The Observer. 25 March 2012.

ЧАСТЬ II. ВЕСТМИНСТЕРСКАЯ МОДЕЛЬ ДЕМОКРАТИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Глава 3. КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ 1997–2012 гг.

Глава посвящена анализу внутривластной стратегии Великобритании в сопоставлении с изменениями в ряде других стран и в мире в целом. Своего рода ядром стратегии стала конституционная реформа, начавшаяся с приходом «новых лейбористов» к власти в 1997 г. и до сих пор не завершенная. Однако стратегия не ограничивалась конституционной реформой и в той или иной степени коснулась фактически всей партийно-политической системы и самого государственного устройства Великобритании. Это обусловило участие в ее разработке и реализации не только правительства и парламента, но и ведущих политических партий (в лице их руководства) как органической части истеблишмента страны.

И по своему содержанию, и по методам реализации указанная стратегия, будучи целиком и полностью оригинальной, вписывается в общемировые тренды политического развития.

С конца прошлого века основные направления и сам характер общественно-политического развития Британии определялись и определяются теми приоритетами, которые были заданы конституционной реформой.

Основные слагаемые реформы, которую задумывали ее инициаторы (лейбористы и либеральные демократы) — деволюция в Шотландии и Уэльсе, реформа избирательной системы и реформа Палаты лордов — продвинулись далеко не в одинаковой степени. Тем не менее, даже там, где продвижение было наиболее успешным, процесс не остановился и продолжает оказывать самое серьезное влияние на положение дел в Соединенном Королевстве.

Конституционная реформа сопрягается с внутривнутриполитической ситуацией в стране, налагая отпечаток на сам характер и текущего, и будущего общественно-политического развития страны.

3.1. Деволюция в Шотландии и Уэльсе: к новой модели государственного устройства

Из реформ, начатых в конце 1990-х гг., деволюция (передача более широкого круга полномочий) в Шотландии и Уэльсе оказалась наиболее быстрой и успешной. Уже в 1999 г., т.е. через два года после прихода к власти, правительство Т. Блэра, легко преодолев сопротивление консерваторов, провело через парламент соответствующие законы. В Шотландии создавался парламент, наделенный достаточно широким кругом полномочий в финансово-экономической, административно-политической и социальной сферах, а в Уэльсе — Ассамблея, также получившая, хотя и менее значимые, но все же достаточно широкие полномочия. Еще за год до законодательства о деволюции аналогичный орган (Ассамблея) был создан Белфастским соглашением между католиками и протестантами в Северной Ирландии. Акты о деволюции дали Шотландской национальной партии (ШНП) и уэльским националистам (Плайд Камри — Партия Уэльса) возможность участвовать в формировании ключевых политических институтов регионов. На майских выборах 1999 г. ШНП завоевала 35 мест из 129¹ и заняла прочное, второе после лейбористов, место. Четко обозначила свое участие в новом представительном органе и Партия Уэльса. Как та, так и другая партии впервые получили право принимать важные для обоих регионов решения.

Согласно компетентным и полностью оправдавшим себя суждениям британских специалистов, деволюция, которую инициировали лейбористы и либерал-демократы, стала не единовременным актом, а процессом, который должен был иметь свое продолжение². Эта оценка исходила из двух обстоятельств. Первое заключалось в том, что акты о деволюции открывали перед национальными партиями реальную перспективу занять ключевые позиции в системе принятия решений. Таким образом, со време-

¹ URL: http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Scottish-Parliament-election%2C-1999#Party_representation.

² Kellas J.G. Development in Scottish and English Nationalism. Paper presented to IPSA Conference in Quebec in 2000. P. 5.

нем региональные партии могли провести своего рода национализацию управленческих функций и властных полномочий, что, в свою очередь, позволяло в будущем «выторговывать» новые, еще более широкие полномочия. Что касается ШНП, то задолго до актов о деволюции она ставила перед собой задачу добиться полной независимости для Шотландии. Не были намерены останавливаться на достигнутом и уэльские националисты. В марте 2011 г. при опросе населения региона подавляющее большинство респондентов высказалось за приближение статуса Ассамблеи Уэльса к статусу парламента Шотландии³.

Как и следовало ожидать, получив право участвовать в борьбе за власть на наиболее благоприятном для них поле, шотландские националисты за сравнительно короткий период достигли весьма существенных результатов. Если на первых выборах в местный парламент они получили 27% голосов, уступив пальму первенства лейбористам (43%), то после некоторого сбоя в 2003 г. (ШНП — 23,8%, лейбористы — 34,6%)⁴, они набрали в 2007 г. 32,9% голосов, оставив позади своих главных соперников — лейбористов, которые заручились 32,1% голосов⁵.

Подлинным триумфом для ШНП стали последние выборы (2011), на которых партия завоевала 69 парламентских мест из 129, получила 53,5% голосов избирателей против 28,7%⁶ у лейбористов и сформировала на этой основе однопартийное национальное правительство большинства. Успех побудил ее заявить о намерении провести обещанный в предвыборном манифесте референдум о независимости⁷. В манифесте содержались и некоторые другие обещания, в частности, — заморозить ставку местного налога. Ориентация на референдум оказалась с тех пор в центре деятельности и партии, и правительства во главе с Алексом Салмондом, лидером ШНП⁸.

³ The Guardian. 5 March 2011.

⁴ URL: <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Scottish-Parliament-election%2C-2003>; <http://www.scottish.parliament.uk/Electionresults/2004%20election/table2.pdf>.

⁵ URL: <http://www.scottish.parliament.uk/Electionresults/2007%20election/Table2.pdf>.

⁶ URL: http://www.scottish.parliament.uk/Electionresults/2011%20election/2_Share_of_Constituency_Regional_votes.pdf.

⁷ Taking Scotland Forward // URL: http://votesnp.com/campaigns/SNP_Manifesto_2011_lowRes.pdf.

⁸ Сформировав правительство большинства, руководство ШНП продолжало укреплять статус и prerogatives парламента и правительства явочным порядком. В частности, весной 2011 г. оно решило ликвидировать плату за рецепты на лекарства, что ставило англичан в невыгодные по сравнению с шотландцами условия. Как писала газета «Гардиан», то была «горькая пилюля для Англии» (The Guardian. 2 April 2011).

Особых надежд, что референдум увенчается успехом, с самого начала не было. Все опросы свидетельствовали, что проголосовать за независимость были готовы 30–35% шотландцев. Видя, что независимость не пользуется существенной поддержкой населения, Салмонд и его сторонники попытались усложнить процедуру референдума. Они намеревались поставить в бюллетень второй, «промежуточный», вопрос, который, не требуя полной независимости региона, ориентировал бы участников референдума на дальнейшее расширение полномочий местного парламента, предоставляя ему монопольное право в финансовой сфере и лишая тем самым Вестминстер его прерогатив. В совместном ведении должны были остаться лишь оборона и внешняя политика.

Можно предположить, что многие из тех, кто ратовал за полную независимость, включая и самого лидера ШНП, хотели именно такого, «промежуточного», результата. Однако, находясь в правовом поле Великобритании, Шотландия не могла в одностороннем порядке устанавливать условия проведения референдума. После длительных и упорных переговоров А. Салмонду в середине октября 2012 г. пришлось подписать с Д. Кэмероном соглашение, по которому участники плебисцита, назначенного на 2014 г., должны однозначно высказаться либо за независимость, либо против нее.

В марте 2013 г. была назначена конкретная дата референдума: 28 сентября 2014 г. При этом Салмонд вынужден был согласиться и еще на одно изменение формулировки выносимого на референдум вопроса. Вместо предложенной им фразы: «Вы согласны, что Шотландия должна быть независимой страной?», избирательная комиссия Соединенного Королевства предложила другой вариант: «Должна ли Шотландия быть независимой страной?», которая и была утверждена. Как писала газета «Файнэншл таймс», первоначальная версия вопроса содержала своего рода подсказку избирателю, поскольку он явно был наводящим⁹ и тем самым мог подыграть националистам.

Деволуция была нацелена, прежде всего, на удовлетворение требований шотландцев и валлийцев о большей самостоятельности, хотя ее значение с самого начала выходило за рамки сугубо конкретных мер. Фактически деволуция, если не *де-юре*, то *де-факто*, качественно изменяла прежнюю государственно-административную систему. Достаточно широкая степень автономии,

⁹ The Financial Times. 21 March 2013.

полученная двумя регионами, превратила страну из Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в более сложное образование, существенно изменив его преимущественно унитарный характер. Неудивительно, что сразу после решений о деволюции некоторые аналитики заговорили о «конце Британии», а лидер консерваторов У. Хейг и некоторые его единомышленники даже требовали создать «парламент Англии». Вскоре от этой идеи они отказались, но зато стали требовать, чтобы в Палате общин парламентарии от Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии не голосовали по вопросам, касающимся только Англии. Лейбористы же заявили, что английские регионы могут избрать свои собственные ассамблеи (по типу Уэльса), хотя такого желания они не изъявили, и вопрос отпал. Идею регионализации Англии в октябре 2012 г. вновь выдвинула Партия либеральных демократов, включая создание парламента Англии¹⁰.

Коалиционное правительство поддержало эту идею и в январе 2012 г. сформировало независимую комиссию во главе с влиятельным политическим деятелем сэром У. Маккеем для выработки соответствующих рекомендаций. 25 марта 2013 г. комиссия опубликовала доклад, который предлагал означенную идею реализовать. Однако, во избежание создания двух парламентов в одном, в докладе содержалась рекомендация, чтобы окончательное решение по вопросам, касающимся Англии, принимал весь состав Палаты общин¹¹. Судя по всему, рекомендации комиссии Маккея будут положены в основу правительственных инициатив по данному вопросу (скорее всего после шотландского референдума). Однако факт «членения» Палаты общин так или иначе останется, а следовательно, решение вопроса о выравнивании полномочий регионов в Соединенном Королевстве будет на какое-то время отодвинуто. Более того, проблемы, с которыми сталкивается британский парламентаризм, не только не смягчатся, но, напротив, усугубятся.

С точки зрения решения региональных проблем и, отчасти, проблем парламентаризма перспективной представляется идея наделить восемь английских регионов теми же политическими полномочиями, которые получил девятый регион — «Большой Лондон» (после учреждения в Англии регионов в 1994 г.). Не только

¹⁰ The Guardian. 17 October 2012.

¹¹ The Financial Times. 25 March 2013.

должность мэра Лондона стала выборной, но был создан и представительный орган: Совет «Большого Лондона». Идея приобретает все более широкую поддержку и в политических, и в экспертных кругах.

Придя к власти в 1997 г., лейбористы начали процесс автономизации английских регионов, создав в каждом из них агентства экономического развития и региональные палаты, — полупредставительные учреждения из советников, делегируемых местными органами власти. Однако, сменив лейбористов у руля государства в 2010 г., консерваторы ликвидировали эти структуры, заменив их на более низком, местном, уровне «локальными предпринимательскими партнерствами». На уровне же регионов возник управленческий вакуум.

Даже в среде самих консерваторов стали звучать все более настойчивые требования воссоздать региональные управленческие структуры. Так, лорд М. Хезелтайн, бывший крупный деятель правительства Тэтчер, в октябре 2012 г. выступил с рядом предложений в этом же направлении. Его замыслы получили широкий отклик¹². Другая широко обсуждаемая идея состоит в том, чтобы в стране был не один общенациональный центр — Лондон, а на первых порах 2—3 центра. В данной связи заслуживает внимания разработанный группой специалистов проект «Северного центра», целью которого должно стать восстановление на новой основе этой некогда процветающей промышленной части страны.

Локальные предпринимательские партнерства явно не удовлетворяли ни запросы бизнеса, ни влиятельных политических кругов, которые вскоре осознали, что сами по себе эти структуры не способны стимулировать экономическое и общественно-политическое развитие регионов. В результате в некоторых из них и в крупных городских агломерациях стали появляться проекты, нацеленные на создание принципиально новых структур, призванных возобновить процесс регионализации.

Наиболее основательная инициатива — проект Объединенного управления Северо-Восточной Англии, подготовленный группой специалистов во главе с бывшим министром транспорта лордом А. Адонисом. Проект опирается на предложения от нескольких локальных предпринимательских партнерств по созданию объединенного центра с необходимыми полномочиями.

¹² The Financial Times. 24 October 2012; The Guardian. 31 October 2012.

Лорд Адонис подчеркнул, что в регионе существуют влиятельные сообщества бизнеса, профессионалов и некоммерческих организаций, которые представят свои рекомендации, а его группа подготовит сводный документ для Даунинг стрит, 10¹³. На осень 2013 г. была намечена конференция, которая должна была рассмотреть доработанный с участием ряда влиятельных экспертов и с учетом мнений правительства проект, после чего начнется его практическая реализация. В числе тем, которые разрабатывала группа Адониса, помимо экономических, технологических и социальных вопросов (а также вопросов взаимодействия с другими регионами, ЕС и глобальным рынком), присутствует и тема «публичной политики». О серьезном политическом аспекте проекта свидетельствует и активная его поддержка со стороны как правительственных партий, так и оппозиционной Лейбористской партии¹⁴.

Инициатива, исходящая от влиятельных кругов Северо-Восточного региона — отнюдь не единственная в своем роде. Подобные проекты возникали еще раньше в некоторых городских агломерациях: Манчестере, Лидсе, Шеффилде¹⁵.

Как представляется, процесс регионализации и «локализации» находится лишь в самом начале, и его распространение вширь и вглубь — скорее вопрос времени. Причем под словом «вглубь» следует подразумевать, прежде всего, создание дееспособных политических институтов как представительного, так и коммунитарного характера.

Деволуция способствовала новым отношениям между органами представительной власти, а также привела к принципиальным изменениям на уровне власти исполнительной. Так, до 1999 г. исполнительную власть в Шотландии и Уэльсе представляли «офисы», входившие в правительство Соединенного Королевства,

¹³ На такую договоренность правительство пошло с явной неохотой. Как писал директор Северного центра Института исследований публичной политики (IPPR) и заместитель председателя «Комиссии экономического будущего Севера» (Nothern Economic Future Commission — NEFC), «пока правительство пребывало и пребывает в растерянности, инициативу взяли на себя другие силы и организации — сначала Хезелтайн, затем NEFC и теперь — лорд Адонис, — все они сознают важность локальных и региональных экономик для возрождения национального процветания». Создаваемое же в Северо-Восточном регионе объединенное управление, — подчеркнул он, — исключительно важный инструмент для реализации этой цели (www.newstatesman.com/politics/2013/04/adonis-review-should-galvanise-north-east-and-its-neighbours).

¹⁴ См.: URL: <http://www.nelep.co.uk/ne-economic-review/independent-economic-review-qas/>.

¹⁵ Там же.

а в Северной Ирландии до 1998 г. — Офис Северной Ирландии (до установления прямого правления в 1972 г.). После 1998—1999 гг. наряду с представительными органами во всех трех регионах были созданы и автономные администрации. Соответственно, отношения автономных администраций с министерствами и правительством Соединенного Королевства в целом стали носить существенно иной характер. Были, в частности, созданы межправительственные комитеты, призванные давать согласованные рекомендации по конкретным вопросам государственного управления, а взаимодействие между административно-бюрократическими структурами страны и трех регионов постоянно эволюционировало.

Помимо административного межправительственного взаимодействия практически одновременно устанавливались и взаимоотношения по линии государственных служб центра и регионов, а также менее формальное, но достаточно регулярное взаимодействие между главами правительств. Вместе с тем, как отмечают компетентные исследователи¹⁶, формирование межправительственных отношений, равно как и отношений между основными нациями и регионами страны, далеко не окончено. Отчасти незавершенность сопряжена, полагают эксперты, с характером межпартийных отношений, развитие которых они связывают с общим процессом изменений в национально-региональном устройстве.

По сути, двухуровневое взаимодействие между центром и регионами есть не что иное, как основа уже не «унитарных», а федералистских отношений. И тот факт, что взаимодействие на уровне и представительной, и исполнительной власти еще во многом не сложилось — свидетельство незавершенности процесса федерализации, который уже набрал обороты.

3.2. Реформа Палаты лордов: неоконченный процесс

Пожалуй, ни один государственный институт Великобритании не подвергался столь длительному и вызывавшему широкий общественный резонанс реформированию, как Палата лордов. На-

¹⁶ В 2008—2010 гг. был организован ряд семинаров по проблемам межправительственных отношений, а их материалы опубликованы в виде серии статей в специальном номере журнала Ассоциации политических исследований Великобритании (*Governments in Opposition? Intergovernmental Relations in the UK in a Context of Party Political Incongruence* / Ed. by N. McEwen, W. Swenden and N. Bolleyer // *The British Journal of Politics and International Relations*. 2012. Vol. 14. No 2).

чина с 1911 г., когда после ожесточенной межпартийной борьбы она лишилась безусловного права налагать вето на решения Палаты общин по нефинансовым вопросам (был определен двухлетний срок, в течение которого такое вето могло сохранять силу), процесс реформирования Палаты лордов, с большими или меньшими перерывами, продолжался и не закончился поныне. В 1949 г. срок отлагательного вето был сокращен до одного года, а в 1958 г. было принято законодательство, в соответствии с которым, наряду с наследственными лордами (они заседают в верхней палате по праву своего аристократического происхождения), вводился институт пожизненных пэров (монаршим рескриптом по представлению правительства). Тем не менее, после этих и некоторых других изменений Палата лордов оставалась в своем подавляющем большинстве учреждением, состоявшим из представителей аристократической верхушки общества, а ее основной функцией — своего рода ревизия законодательных актов, принимаемых Палатой общин¹⁷.

Вполне закономерно, что и в политических верхах, и в общественном мнении к концу XX в. сформировалось твердое убеждение в необходимости провести далеко идущую реформу Палаты лордов. Ставилась цель превратить ее из учреждения, основанного на средневековом принципе «права крови», в современную, формируемую демократическими методами верхнюю палату. Накануне прихода к власти в 1997 г. Лейбористская партия одно время даже вынашивала идею ликвидировать верхнюю палату, но от нее довольно скоро отказались. Отказались и немедленно реализовать принцип выборности Палаты лордов. После довольно длительной подготовки, включая консультации с Партией либеральных демократов (ПЛД) и частью консерваторов, лейбористское правительство решило проводить реформу Палаты лордов в два этапа. В 1999 г. оно внесло в парламент законопроект, согласно которому все наследственные лорды лишались права участвовать в законодательном процессе. Формирование Палаты лордов должно было проводиться на основе рекомендаций представителей парламентских партий с последующим утверждением монархом. При прохождении законопроекта лейбористы, однако, пошли на уступку консерваторам. Они согласились, чтобы лорды из состава палаты избрали 92 наследственных пэров членами

¹⁷ Подробно об этапах реформирования Палаты лордов см.: *Ковалев И.Г.* Палата лордов в XX в. Сто лет реформ. М.: Перо, 2011.

палаты с правом голоса. Остальным лордам предоставлено право выдвигать свои кандидатуры на выборах в Палату общин.

В результате реформы, проведенной лейбористами в 1999 г., доля наследственных пэров в Палате лордов сократилась с почти 60 до менее 20%, а доля пожизненных возросла с 37 до 83%¹⁸. Палата лордов также была лишена функций высшей судебной инстанции, которые перешли к Верховному суду.

Несмотря на обещание провести второй, заключительный этап реформы, лейбористское правительство всячески затягивало его реализацию.

Для подготовки проекта реформы была создана королевская комиссия во главе с влиятельным деятелем Консервативной партии лордом Дж. Уэйкхемом. В соответствии с ее рекомендациями состав палаты должен был по-прежнему формироваться путем назначений и лишь от 1/5 до 1/3 ее членов должны были избираться. Эти предложения шли явно вразрез с данными опросов общественного мнения, согласно которым около 80% респондентов выступали за полностью избираемую палату. Никак не затрагивая существующих полномочий Палаты лордов, рекомендации комиссии, которые, судя по всему, вполне устраивали Т. Блэра, совершенно игнорировали и требования либеральных демократов переориентировать функции палаты на представительство интересов регионов¹⁹.

После длительной проволочки правительство Т. Блэра к 2007 г. подготовило первый вариант законопроекта. Однако его доработка затянулась, и он так и не был внесен на обсуждение в Палату общин. Причиной задержки стали разногласия вокруг содержания проекта. В частности, некоторые причастные к его доработке парламентарии предлагали комплектовать Палату лордов либо исключительно путем выборов, либо ограничить долю пожизненных пэров до 20% ее состава²⁰.

Ни Блэра, ни многих других такие предложения никак не устраивали. Они опасались, что избираемая в основном своем составе вторая палата, получив столь же весомый мандат, что и Палата общин, сможет претендовать на первые роли. В таком случае противостояние между верхней и нижней палатами не только не ре-

¹⁸ См.: Ковалев И.Г. Указ. соч. С. 346–347.

¹⁹ Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: Феникс, 2001. С. 258–281.

²⁰ URL: www.britannica.com/EBchecked/topic/348064/House-of-Lords_bill_2012.

шит проблемы британского парламентаризма, а лишь усугубит их вплоть до того, что сделает парламент неработоспособным.

«Заболтав» реформу Палаты лордов, лейбористы ничего не сделали и для реализации своего обещания подготовить реформу Палаты общин с тем, чтобы «восстановить веру в парламент и политическую жизнь»²¹.

После выборов 2010 г. завершение начатой лейбористами реформы стало, по настоянию ПЛД, одним из условий формирования коалиционного правительства консерваторов и либеральных демократов. К лету 2011 г. правительство Д. Кэмерона подготовило документ, определявший основные принципы нового закона.

В июне 2012 г. в Палату общин был внесен билль о реформе Палаты лордов, в соответствии с которым в ее составе на первом этапе должны быть 120 избираемых членов, 30 назначаемых, до 21 церковного иерарха и до 8 министров. Сразу же после внесения билля выяснилось, что 92 консерватора-заднескамеечника намерены нарушить партийную дисциплину и проголосовать против билля. Фракция лейбористов, не возражая против билля в принципе, на практике его не поддержала из-за несогласия с процедурой его реализации. При голосовании 10 июля, помимо упомянутых 92 консерваторов, высказавшихся «против», еще 19 заднескамеечников-тори воздержались, и билль потерпел поражение²².

После провала реформы британская печать сосредоточила внимание на межпартийных и внутрипартийных разногласиях вокруг билля, хотя в скором времени акцент в оценке ситуации сместился в сторону более глубоких причин провала проекта. Законопроект был подготовлен в условиях переживаемых коалиционным правительством трудностей (Кэмерон прямо заявлял, что реформа парламента — лишь «третий приоритет»²³). Становилось все более очевидным, что законопроект не учитывал тех обстоятельств, которые диктуют необходимость принципиально нового подхода к месту и роли обновленной верхней палаты в британском парламентаризме и в государственном управлении страной в целом.

Следовательно, на следующем, возможно, решающем этапе реформы (его, скорее всего, придется проводить уже новому пар-

²¹ The Economist. 19 November 2011.

²² House of Lords Reform Bill 2012-13: decision not to proceed // URL: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06405>; URL: <http://conservativehome.blogs.com/parliament/2012/07/80-tory-backbenchers-voted-for-lords-reform-last-night-110-did-not.html>.

²³ The Guardian. 27 June 2012.

ламенту и новому правительству), нельзя будет не учитывать опасений относительно вероятного соперничества палат²⁴. Вряд ли удастся проигнорировать и те существенные изменения, которые произошли и происходят в государственном устройстве Великобритании в связи с уже далеко зашедшей ее федерализацией. О весьма высокой вероятности такой переориентации реформы свидетельствует упомянутое выше предложение о наделении Палаты лордов функцией представительства национально-религиозных интересов²⁵. Преимущество такой переориентации не в последнюю очередь заключается в том, что она снимает проблему несовместимости двух палат и определяет каждой из них ее собственное место.

Таким образом, незавершенность реформы Палаты лордов — не просто технический или политический сбой, а вполне закономерное следствие незавершенности фундаментальных процессов в национально-государственном переустройстве страны, которые порождены конституционной реформой и самым непосредственным образом с нею связаны.

3.3. Фальстарты избирательной реформы

Деволуция в Шотландии и Уэльсе была призвана привести государственно-административное устройство страны в соответствие с новыми реалиями и урегулировать злободневный «национальный вопрос», а реформа Палаты лордов — «осовременить» британский парламентаризм. Реформа избирательной системы также преследовала не менее амбициозную цель: модернизировать представительную систему, сделав ее более справедливой и демократичной. Нынешняя мажоритарная система, в соответствии с которой побеждает кандидат, набравший относительное большинство голосов (сколь бы незначительным оно ни было), явно дискриминирует малые партии и фактически лишает права голоса тех избирателей, кто отдает предпочтение не двум главным партиям, т.е. консерваторам и лейбористам, а «третьим» партиям.

²⁴ Как предупреждал, в частности, еженедельник «The Economist», если Палата лордов получит «новый мандат», возможно разрушение (destruction) Палаты общин в ее нынешнем виде (The Economist. 12 May 2012).

²⁵ См.: Ковалев И.Г. Указ. соч. С. 300–336.

В практическую плоскость проект избирательной реформы был поставлен после выборов 1997 г. Если бы они проводились не по мажоритарной, а по пропорциональной системе, то лейбористы завоевали бы в Палате общин не 418, а всего 287 мест, консерваторы, соответственно, — не 165, а 202, а либеральные демократы — не 46, а 111. Все другие партии и организации поделили бы между собой оставшиеся 59 мест (всего в палате 659 членов)²⁶.

Как видно, выборы по пропорциональной системе не дали бы абсолютного перевеса в Палате общин ни одной из трех партий (лейбористам не хватило бы 42, а консерваторам — 127 мест). В таких условиях основная «третья» партия, т.е. либеральные демократы, получила бы возможность выбирать себе партнера по правящей коалиции. Наверняка таковым стали бы лейбористы, и не только потому, что сумма мест консерваторов и либерал-демократов (313) не давала бы им абсолютного большинства и ставила бы их в зависимость от малых партий, но прежде всего в силу относительной близости их программных установок. Не приходится сомневаться, что рамки конституционной реформы в этом случае существенно расширились бы.

На протяжении всего послевоенного периода две главные партии вместе получали примерно 90% голосов, их монопольное положение в парламенте и системе власти в целом имело под собой достаточно прочную электоральную основу. В этих условиях критики мажоритарной системы не могли убедительно доказывать необходимость ее замены. Она позволяла подавляющей массе избирателей делать свой выбор, и легитимность основанной на ней двухпартийной системы не вызывала сомнений. Сторонники мажоритарности ссылались также на тот факт, что в конце 1920-х — начале 1930-х гг. она не помешала Лейбористской партии занять место одной из двух главных партий (помимо Либеральной): вокруг лейбористов концентрировалась поддержка растущего и все более политически сознательного рабочего класса; либералы же к тому времени уже не имели устойчивую электоральную базу.

Аргументы сторонников мажоритарной системы стали утрачивать свою убедительность после выборов в феврале 1974 г. На тех выборах Либеральная партия, набиравшая обычно всего около 5–10% голосов, неожиданно получила почти 20% (19,3%) голосов. Однако из-за мажоритарной системы партия смогла

²⁶ Подсчитано на основании результатов выборов, приведенных в справочнике «Britain 1998». An Official Handbook. L., 1998. P. 61.

провести в парламент лишь 14 своих кандидатов, т.е. чуть больше 2% от общего количества членов Палаты общин (635 человек)²⁷. Аргумент «потерянного голоса» зазвучал в полную силу, и с тех пор вопрос о замене мажоритарной системы пропорциональной (или комбинированной) системой, встал в повестку дня.

Положение дел с реформой избирательной системы стало меняться и в результате другого, не менее существенного результата февральских выборов 1974 г. Речь идет о формировании «подвешенного парламента», в котором ни одна из двух главных партий не имела твердого парламентского большинства. Растеряв в ходе дополнительных выборов минимальное абсолютное большинство в несколько мандатов, Лейбористская партия, чтобы удержаться у власти, в 1977 г. заключила с либералами «пакт» о взаимной поддержке и сотрудничестве. Для реализации соглашения был создан парламентский комитет из представителей обеих фракций. Он должен был рассматривать выносимые либералами поправки к законопроектам.

В совместном заявлении об условиях «пакта» лейбористы в принципе соглашались на законодательство о деволюции. Дважды упоминалось обещание правительства принять во внимание приверженность либералов пропорциональной избирательной системе при предстоявших прямых выборах в Европарламент, а также в представительные органы Шотландии и Уэльса²⁸. В случае реализации договоренностей было бы достигнуто существенное продвижение в реформе избирательной системы (и не только в ней).

На непарламентском уровне в том же 1977 г. создается влиятельный Комитет борьбы за избирательную реформу, в состав которого вошел ряд видных общественных деятелей и представителей бизнеса²⁹. Хотя достигнутые договоренности в тот период не были претворены в жизнь (в 1979 г. лейбористы потерпели поражение на всеобщих выборах, и на 18 лет установилось правление консерваторов), сам факт выхода избирательной реформы на поле большой политики означал существенный шаг вперед в деле ее реализации.

²⁷ Election Statistics: 1945–2003 // House of Commons Library. Research Paper 03/59. 1 July 2003. P. 9 (URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf>).

²⁸ Joint Statement on the Lib-Lab Pact: Steel and Callaghan // URL: http://www.liberalhistory.org.uk/item_single.php?item_id=77&item=history.

²⁹ Подробно о соглашении 1977 г. и событиях вокруг него см.: *Перегудов С.П. «Пакт лейбористов с либералами»* // МЭиМО. 1977. 8.

«Прорыв» Либеральной партии на февральских выборах 1974 г. и феномен «подвешенного парламента» 1974–1979 гг. стали следствием не случайного совпадения, а «тектонических» сдвигов как в социальном составе британского общества, так и в партийно-политической сфере его жизни. Что касается социального состава населения, то уже в 1960-е гг. в Британии явно набирала силу тенденция к росту среднего класса, с одной стороны, и к снижению численности и доли рабочего класса (прежде всего — лиц, занятых физическим трудом), с другой³⁰. К середине 1970-х гг. этот процесс стал оказывать влияние на выборы, поскольку прежнее деление на лейбористские («рабочие») и консервативные («буржуазные» и мелкобуржуазные) избирательные округа размывалось. Появились округа, где благодаря этому обстоятельству Либеральная партия смогла «вклиниться» в двухпартийную систему³¹. Вопреки скромным успехам на парламентских выборах, ПЛД продолжала активно заявлять о себе, особенно на местном уровне, и превратилась в достаточно весомого политического игрока.

Обе главные партии долгое время продолжали настаивать на сохранении мажоритарной системы, хотя ее несправедливость становилась все более очевидной. Однако к выборам 1997 г. лейбористы подошли с обязательствами начать реформу избирательной системы. Очевидно, немалую роль сыграли более тесные (начиная

³⁰ См.: *Песчанский В.В.* Служащие в буржуазном обществе (на примере Англии). М.: Наука, 1975. Название «служащие», появившееся по причине подцензурного порядка, не должно вводить в заблуждение. Под термином в действительности имелись в виду в основном так называемые «белые воротнички» — те категории лиц наемного труда, которые стали во все больших пропорциях определять состав рабочей силы и ее растущую «среднеклассовость».

³¹ В немалой степени влиянию либералов способствовали и резко усилившиеся разногласия в Лейбористской партии, в результате которых пролиберально настроенные деятели ее правого крыла во главе с Д. Оуэном и Р. Дженкинсом порвали с партией и вместе с небольшим числом своих единомышленников создали «социал-демократическую партию» (СДП). Вскоре она образовала вместе с либеральной партией «Альянс», который на выборах 1983 г. получил уже 25,4% голосов, т.е. всего на 2% меньше, чем сдвинувшаяся резко влево Лейбористская партия. Однако последующее поправление лейбористов и неудача Альянса на выборах 1987 г. (22,6% голосов против 30,8% у лейбористов) означали крушение надежд Альянса занять место лейбористов в качестве одной из двух главных политических партий. В его руководстве обострились разногласия, и он распался. СДП была распушена, а ее остатки слились с либералами в рамках существующей и поныне либерально-демократической партии (ПЛД). Ее успехи на выборах 1992 и 1997 гг. оказались весьма скромными (менее 20%). Данные о результатах выборов приводятся по: Election Statistics: 1945–2003 // House of Commons Library. Research Paper 03/59. 1 July 2003. P. 9 (URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf>).

с 1990-х гг.) отношения лейбористов и либеральных демократов. Четырежды подряд проиграв на всеобщих выборах (в 1979, 1983, 1987 и 1992 гг.) и став свидетелями роста популярности либералов, а затем, с 1988 г., и либеральных демократов, лейбористы были заинтересованы в сближении с последними. В частности, они рассчитывали на вариант правительственной коалиции двух партий в случае повторения ситуации «подвешенного парламента». Создание совместного консультативного комитета по конституционной реформе (октябрь 1996 г.) в преддверии всеобщих выборов 1997 г. было конкретным и наиболее весомым результатом данного сближения³².

Манифест лейбористов, воплотивший достигнутое в канун выборов согласие, обещал в случае успеха референдумов в Шотландии и Уэльсе проведение выборов в представительные органы этих регионов по одному из вариантов пропорциональной или близкой к ней системы. То же самое было обещано и в отношении выборов в Европейский парламент. Одновременно было заявлено о намерении провести референдум относительно перехода к пропорциональной системе выборов в Палату общин. Для выработки соответствующих предложений предлагалось создать специальную независимую комиссию. То же самое было сделано в отношении выборов в новую Североирландскую ассамблею и в восстанавливаемый (ликвидированный в 1985 г. М. Тэтчер) Совет «Большого Лондона».

Результаты выборов 1997 г., принесшие лейбористам сенсационную победу и сверхнадежное большинство в Палате общин, побудили их отступить от обещаний и фактически отказаться от реформы. Принцип пропорциональности был утвержден лишь для выборов в Европарламент и частично — в представительные органы Шотландии и Уэльса. Что же касается главного, Вестминстерского парламента, то после всевозможных проволочек была создана комиссия во главе с Р. Дженкинсом (к тому времени лордом). Комиссия Дженкинса была призвана разработать проект реформы избирательной системы, чтобы вынести его затем на референдум. Однако, вновь получив на выборах

³² *Maer L.* «Hung parliaments» // House of Commons Library. Standard Note: SN/PC/04951 Last updated: 3 June 2010 (URL: http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=labour%2Fliberal%20democrat%20jcc%20on%20constitutional%20reform&source=web&cd=20&ved=0CGsQFjAJOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.parliament.uk%2Fbriefing-papers%2FSN04951.pdf&ei=6kXAUd6kJsaS4ASgzYH4Cw&usg=AFQjCNG8V_YApkdDLBAGfo0BZe0LsM_W2Q&bvm=bv.47883778,d.bGE&cad=rjt).

2001 г. абсолютное большинство, лейбористы опять сняли вопрос с повестки дня.

Проблема, тем не менее, оставалась. Она стала вновь актуальной после парламентских выборов 2010 г., в ходе которых либеральные демократы неплохо проявили себя, и ни одна из главных партий не смогла завоевать абсолютное большинство. При формировании коалиционного правительства консерваторов и либерал-демократов была достигнута договоренность о референдуме по избирательной реформе. Альтернативой существующей мажоритарной системе должна была стать «смешанная», пропорционально-мажоритарная система. Зная об отрицательном отношении тори к реформе, либеральные демократы заручились обязательством руководства консерваторов хотя бы не выступать против реформы и предоставить сторонникам тори свободу выбора. Несмотря на договоренность, консерваторы грубо нарушили свои обещания. Лейбористы также отнеслись к реформе более чем прохладно. На референдуме в мае 2011 г. подавляющее большинство избирателей (67,9%) реформу не поддержало³³. Казалось бы, после такого итога вопрос о реформе избирательной системы с повестки дня снят, и все вернулось на круги своя.

Однако провал реформы означал лишь очередной временный сбой в попытках ее реализации. Ибо и проблема «потерянного голоса», и более общая проблема явного несоответствия мажоритарной системы выборов изменившейся партийно-политической ситуации остались. Более того, они имеют все шансы на то, чтобы вновь выйти на первый план.

Поражение, которое потерпели инициаторы и сторонники реформы, объясняется, прежде всего, обострением отношений между руководством Лейбористской и Партии либеральных демократов. Сыграло свою роль и крутое падение популярности ПЛД и ее лидера Н. Клегга. Именно эти обстоятельства объясняют негативную реакцию британцев на избирательную реформу. Если в конце 2010 г. опросы общественного мнения фиксировали перевес сторонников реформ над ее противниками на уровне 12%, то в феврале следующего года ее сторонники лидировали с отрывом лишь в 2%. Весной 2011 г. они и вовсе оказались в меньшинстве. К апрелю доля противников избирательной реформы поднялась до 58%³⁴. Конъюнк-

³³ The Guardian. 5 August 2011; UK-wide referendum on the Parliamentary voting system // URL: <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/results/referendums/uk>.

³⁴ The Guardian. 30 December 2010; 19 April 2011; 8 May 2011.

турность отношения к избирательной реформе подтверждается также мнением экспертов: если предложенный вариант реформы Палаты лордов во многом был отвергнут из-за его несостоятельности, то вариант избирательной реформы отличался, по общему признанию специалистов, рациональностью и реалистичностью.

В основу реформы была положена разработанная комиссией Р. Дженкинса система «альтернативного голосования», — система отнюдь не пропорциональная (которой давно добиваются либеральные демократы), но все же представляющая компромисс, повышающий шансы малых партий на выборах³⁵. Для наглядности приведем результаты расчетов, показывающих распределение мест по результатам прошедших в 2010 г. выборов в соответствии с тремя названными системами.

Таблица

**Распределение мест в парламенте
в зависимости от системы выборов***

Партии	Мажоритарная система	Система альтернативного голосования	Пропорциональная система
Консерваторы	306	281	246
Лейбористы	256	262	207
Либеральные демократы	57	79	163
Прочие партии	28	28	35

* Таблица составлена автором по материалам британской прессы.

³⁵ По системе альтернативного голосования, избиратель, получая бюллетень со списком кандидатов, должен отдавать голос не одному из них, а помечать первым номером кандидата, которому он отдает большее предпочтение, и вторым — следующего, которому он готов отдать свой голос в случае, если 1 набирает меньшее количество голосов. Если один из кандидатов набирает более 50% голосов, он считается избранным. Если меньше, то данные по всем таким округам собирают вместе, и места распределяются по партиям, пропорционально количеству полученных голосов. Таким образом, данная система, с одной стороны, в отличие от чисто пропорциональной, сохраняет привязку кандидатов к избирательным округам (что очень важно для обеих главных партий), а с другой — вносит в нее определенный элемент пропорциональности.

Данные показывают, почему обе главные партии выступают против пропорциональной системы и почему консерваторы лишь под давлением обстоятельств согласились провести референдум по системе альтернативного голосования. Система альтернативного голосования имеет ряд модификаций, однако они ни в коей мере не меняют ее сути. Можно не сомневаться в том, что когда вопрос о реформе избирательной системы вновь станет актуальным (скорее всего, после выборов 2015 г.), именно альтернативная система, в том или ином варианте, будет представлена на суд избирателей.

3.4. Билль о правах и Акт о свободе информации

В период правления Т. Блэра лейбористы внесли весомый вклад в развитие конституционной реформы, инкорпорировав Европейскую конвенцию о правах человека³⁶ в свод законов страны (Акт о правах человека одобрен парламентом в 1998 г.). Лейбористы также провели через парламент Акт о свободе информации³⁷, призванный существенно сузить сферу секретности как в деятельности административно-бюрократической машины, так и в верхних эшелонах политической власти. Сверхзадача состояла в том, чтобы привести тезис об «открытом обществе» в соответствие с реальностью и ограничить негативные последствия почти непрерывной экспансии государства в сфере прав и свобод граждан.

Закон, санкционирующий включение Европейской конвенции в свод законов Великобритании, существенно облегчил британским гражданам возможность оспаривать в судах своей собственной страны решения государственных органов всех уровней, нарушающие их фундаментальные права. Британия была одной из первых стран, ратифицировавшей конвенцию в 1950 г., однако ни консерваторы, ни лейбористы не пожелали придавать ей статус британского закона. В результате в случае нарушения их прав британцам приходилось обращаться в Европейский суд в Страсбурге, что сопряжено не только с длительностью и сложностью процедур, но и с немалыми финансовыми издержками. Инкорпорация конвенции в британское законодательство значительно

³⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод // URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm>.

³⁷ Freedom of Information Act 2000 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>.

упрощала указанные процедуры и тем самым предоставляла гражданам возможность на деле использовать декларируемые в ней права.

Как и по другим направлениям конституционной реформы, в вопросе о правах человека либерал-демократы занимают гораздо более последовательную и четкую позицию, нежели лейбористы. Они предлагали разработать и принять значительно более подробный и подкрепленный институциональными гарантиями Билль о правах, призванный составить ключевое звено британской писаной конституции. Лейбористы не были готовы идти так далеко.

На первый взгляд, включение Акта о свободе информации в перечень конституционных, т.е. основополагающих или «системных» реформ, не выглядит обоснованным. В действительности, несмотря на ограниченность акта, это далеко не так, особенно если смотреть на данную реформу с точки зрения перспектив общественного развития и той роли, которую начинают играть информационные технологии. В практическом плане закон о свободе информации, прежде всего, устранял барьеры для доступа представителей общественности и массмедиа к правительственным документам и материалам за исключением тех случаев, когда такой доступ вступает в противоречие с интересами национальной безопасности, нарушает коммерческую тайну и неприкосновенность личной жизни.

Как отмечалось в бюллетене близкого к лейбористам Института исследований публичной политики (ИИПП), быстрое внедрение этих технологий в управленческий процесс может «либо привести к растущему отчуждению политики и общества, либо к укреплению демократии»³⁸. То, что происходит сейчас, указывал бюллетень, всего лишь легкий бриз в сравнении с тем «ураганом перемен», который ждет впереди британское общество. Создание «электронного правительства» ведет скорее к концентрации усилий на технологической эффективности, а не на общественно-полезном результате.

Данное нововведение требует доступа всех граждан к информационной и коммуникационной технике, а также возможности пользоваться ею для взаимодействия с государственными системами и службами, затрагивающими их интересы³⁹. «Если граждане

³⁸ «In Progress...». L.: Autumn, 1998. P. 4.

³⁹ Ibid. P. 5.

почувствуют, что они вовлечены в процесс принятия решений, это будет свидетельствовать о развитии активной демократии, а не только о периодическом голосовании на выборах... Мы должны, — подчеркивал бюллетень, — развивать систему, которая объединяла бы граждан как потребителей и граждан как политических акторов и которая создавала бы “полноценного гражданина”».

Опасения ИИПП оказались более чем оправданными. Значимого продвижения к открытому обществу и открытому правительству руководство лейбористов не осуществило. Что же касается идеи Билля о правах, она так и повисла в воздухе.

Придя в 2010 г. к власти, консерваторы, несмотря на сопротивление либеральных демократов, повели дело к тому, чтобы Британия вышла из-под юрисдикции Европейской хартии по правам человека, а также отказалась реализовать институционализированные в ЕС принципы социальной политики. Неудивительно, что эти планы, вписывающиеся в скептическую политику тори в отношении Европейского союза, наталкиваются на все более решительное сопротивление лейбористов и либеральных демократов. Обострение борьбы по этим вопросам — еще одно свидетельство того, что запущенный в конце прошлого века процесс конституционной реформы не только не завершен, но и, в ряде ключевых моментов, не перешел в решающую фазу.

4.1. Принципы работы государственной службы и история ее реформирования

Британская государственная служба (ГС, Civil Service) широко известна во всем мире. Как правило, к ней применяют эпитеты «образцовая», «профессиональная», «эффективная», «честная». Такое отношение вытекает из тех ключевых принципов, на которых уже более 150 лет с разной степенью успеха покоится этот институт.

Во-первых, это аполитичность ГС, т.е. политическая беспристрастность кадровых чиновников. Британские государственные служащие не назначаются политиками, как и не могут быть ими уволены (хотя, как показано ниже, они могут этому способствовать). Соответственно госслужащие не могут избираться в британские законодательные органы власти и не могут быть членами правительства. У руководства страны сменяются различные политические силы, однако государственные служащие продолжают исполнять свои обязанности в строгом соответствии с принципом политической беспристрастности. В личном плане каждый чиновник имеет право на собственные политические убеждения и на право их выражать на избирательном участке. Однако на рабочем месте приоритетом является профессиональное исполнение своих служебных обязанностей вне зависимости от того, какая партия формирует правительство. Новый министр, вступая в должность, имеет дело с тем же штатом сотрудников, что и его предшественник из оппозиционной партии. В этом и объяснение той внешней легкости, с которой происходит смена власти в Великобритании, ведь по существу огромная государственная машина с десятками тысяч служащих остается на своем месте, и лишь пара сотен человек, включая государственных секретарей и министров, занимает новые кабинеты.

Кадровые работники министерства не могут определять приоритеты и стратегию его развития — это прерогатива министра, действия которого направлены на выполнение политической про-

граммы конкретной партии. Но чиновники, как «вечные» наемные менеджеры, должны не только действовать максимально эффективно в качестве управленцев вне зависимости от того, какое задание им поручено, но имеют право советовать министру, где политически обусловленные задачи приходят в противоречие с механизмом реализации решений, которым располагает министерство, предупреждать начальство о возможности правовых коллизий и других потенциальных проблемах.

Во-вторых, строгое разделение политических и бюрократических институтов британского государства выражается в том, что ГС носит постоянный характер, т.е. срок нахождения госслужащего в должности формально не ограничен, и политики формально не имеют рычагов влияния на процесс прохождения того или иного чиновника по ступеням карьерной лестницы. Вся система ГС выстроена таким образом, что способности каждого члена этой корпорации оцениваются строго в соответствии с профессиональными достижениями. Если политические пристрастия чиновника начинают влиять на принимаемые им решения, то это может не только не способствовать, но и погубить его карьеру. В чем-то в Великобритании чиновники напоминают судей — они неприкасаемы для политиков, но находятся под строгим оком различных корпоративных квалификационных органов и подвержены регулярной необходимости подтверждать уровень своей профессиональной подготовки.

В-третьих, строгому разграничению сферы госслужбы и сферы принятия политических решений способствует ее анонимность: перед парламентом несут ответственность руководители министерств, как правило являющиеся депутатами Палаты общин, но не кадровые чиновники, хотя здесь имеются свои исключения. При анализе ситуации, при подготовке того или иного решения, министры пользуются советами и рекомендациями аппарата своего ведомства, но конечное решение принимается непосредственно министром, и именно он несет за него всю полноту ответственности.

Четвертая ключевая характеристика — честность и неподкупность. Такие принципы государственной службы, как общественное служение, честность, объективность, зафиксированы в ее Кодексе. Британская ГС — одна из наименее коррумпированных в мире. И это не столько результат продуманной системы поощрений и материальной заинтересованности и эффективности надзорных органов, сколько результат следования подавляющим большинством госслужащих корпоративному кодексу поведения,

правилам профессиональной этики. Перечисленные характеристики британской ГС объясняют тот факт, почему Великобритания до сих пор считается одним из наименее бюрократизированных государств, не говоря уже о том, что перед ним в новейшей истории никогда не стояла проблема сращивания «бюрократического» и «политического».

Численность государственной службы Великобритании перед мировым экономическим кризисом составляла более 560 тыс. человек (для сравнения: в 1902 г. — 50 тыс., в 1979 г. — более 500 тыс.), тогда как количество бюджетников в целом превышало 5,8 млн человек. За 2000–2005 гг. численность ГС выросла на 8%. Из них 3/4 работают не в штате министерств, а в подведомственных службах. Наиболее крупные из них: Управление социального обеспечения (г. Лидс) насчитывает 70 тыс. человек, Управление занятости (г. Шеффилд) — 35 тыс., Управление тюрем (45 тыс.); Управление дорог, Управление водительских удостоверений и др.

В 2004 г. в министерстве обороны Великобритании работало 86 тыс. человек, в МИДе — 6 тыс., в министерстве по делам Северной Ирландии — 3,3 тыс., в министерстве финансов — 6,9 тыс., в МВД — 67,8 тыс., в министерстве образования — 4,5 тыс., в министерстве окружающей среды, продуктов питания и сельского хозяйства — 13 тыс., в министерстве здравоохранения — 4,8 тыс., в министерстве труда и пенсий — 128 тыс., в министерстве торговли и промышленности — 12,4 тыс., в министерстве культуры, СМИ и спорта — 0,7 тыс., в министерстве юстиции — 10 тыс. человек.

Значительное число чиновников занято в различного рода ведомствах и службах. В таможене работало 23 тыс. человек, в налоговой службе — 77 тыс., в секретариате Кабинета министров и Тайном совете — 2,7 тыс., в бюро статистики — 2,8 тыс., в прокуратуре — 5,5 тыс., в региональных органах власти Шотландии служит 15,4 тыс. человек, в региональных органах власти Уэльса — 3,5 тыс. человек.

Рождение современной госслужбы Великобритании, собирающее название которой — Уайтхолл (по названию улицы в центральной части Лондона с высокой концентрацией министерств и ведомств), было положено в 1853 г., когда вышел Доклад, подготовленный в министерстве финансов Стаффордом Норткотом (позже — министр финансов и министр иностранных дел) и Чарльзом Тревельяном. До этого государственных чиновников назначали

министры в обмен на политическую лояльность, в силу их родственных или деловых связей. Всего их насчитывалось порядка 16 тыс. человек. Авторы доклада предложили пересмотреть коренным образом механизм функционирования ГС, перейдя к действенной системе проведения экзаменов, служебному продвижению по заслугам и привязке денежного довольствия чиновников к качеству их работы.

В следующие десятилетия на основе рекомендаций доклада Норткота—Тревелияна британская госслужба превратилась в профессиональный институт. В 1855 г. была создана Комиссия госслужбы. Закон 1859 г. предусмотрел выплату пенсий только для госчиновников, имеющих сертификат служебного соответствия, а в 1870 г. была введена конкурсная система экзаменационного поступления на работу в госучреждения. В 1884 г. правительство постановило, что государственный служащий, выставляющий свою кандидатуру на всеобщих выборах, должен подать в отставку. В годы Первой мировой войны была создана Канцелярия правительства, которая постепенно превратилась в ядро системы госслужбы. К 1918 г. в ГС работало уже порядка 100 тыс. человек, а к началу 50-х годов — более 400 тыс.

Спустя полвека, в 1968 г., были обнародованы рекомендации правительственной Комиссии лорда Фултона, и некоторые из них стали основой реформирования ГС уже после прихода к власти Маргарет Тэтчер. Прежде всего это касалось снижения влияния чиновников-«генералистов» — тех, кто осуществляет в министерстве общее руководство, получив широкое гуманитарное образование, в пользу «специалистов», имеющих специальную профессиональную подготовку в сфере экономики, юриспруденции и других конкретных областях знаний. В том же 1968 г. с целью координации работы ГС был создан Департамент государственной службы, первым руководителем которого стал сэр Уильям Амстронг. Появился и единый Табель о рангах.

До недавнего времени британская ГС, как и британские вооруженные силы, рассматривались как примеры тех корпоративных организаций, в которых чувство общественного долга было развито исключительно сильно. Однако в настоящее время многие с сожалением считают, что такое положение дел осталось в прошлом. Реформы ГС, предпринятые с 1980-х гг., привели к внедрению в них рыночных, коммерческих элементов, когда в работе служащих материальная стимуляция вышла на первый план, оттеснив соображения престижа и статуса. Министерства стали больше

походить на бизнес-корпорации, главный критерий работы которых — не общественное благо, а показатели эффективности, рентабельности, конкурентоспособности. Тэтчеризм во многом изменил саму философию государственной службы, как и в целом отношение к государству.

Маргарет Тэтчер испытывала плохо скрываемую антипатию к высшей чиновничьей касте, подозревая ее в скрытом саботаже проводимых ею реформ по разгосударствлению, хотя до Тэтчер левые лейбористы критиковали госчиновников за прямо противоположное — сопротивление стратегии огосударствления. Уже через два года после прихода к власти, в 1981 г., Тэтчер расформировала Департамент государственной службы и пошла в наступление на позиции высших чиновников. Хью Стефенсон так пишет о взаимной неприязни «железной леди» и «мандаринов»: «Это был настоящий культурный шок. Госчиновники высшего звена Уайтхолла привыкли считать себя стражами и попечителями преемственности в развитии нации... Премьер-министр и небольшая группа лояльных ей министров... напротив, утверждали, что их идеи и советы потерпели банкротство, и пришло время кардинальных перемен»¹.

Безусловные и взаимосвязанные атрибуты британской ГС — конкурентоспособность и меритократия². Принцип рекрутирования госслужащих на конкурсной основе, введенный в середине XIX в., положил конец давней традиции патронирования. Одновременно были задействованы механизмы строгой селекции, где со временем главенствующим стал принцип вознаграждения за способности, а не за политические связи, аристократическое происхождение или материальное положение.

Конечно, сказанное не означает, что «двери» британской ГС в реальности широко открыты для выходцев из всех слоев общества, хотя, конечно, исключений немало. Но чем выше ступенька бюрократической иерархии, тем элитарнее состав ее представителей. Например, среди высших чиновников редко встретишь выпускников иных, кроме элитных вузов страны (Оксбриджа). В последних же до сих пор непропорционально большую долю составляют отпрыски наиболее богатых семей Британии. Также подавляющее большинство представителей верхнего эшелона

¹ *Stephenson H.* Mrs. Thatcher's First Year. Jill Norman, L., 1980. P. 29—30.

² Принцип отбора наиболее способных людей из всех слоев общества.

ГС — мужчины с белым цветом кожи. Женщины госслужащие — за редкими исключениями, занимают секретарские и канцелярские должности.

Не удивительно, что британская высшая бюрократия всегда воспринималась как часть истеблишмента, хотя представление о ее месте в нем не было неизменным. До эпохи «государства благосостояния» ГС была неотделима от правящего класса. В послевоенные годы, с точки зрения сторонников социал-демократического этатизма, государственная служба повернулась лицом к менее богатой части общества и эффективно реализовывала квазисоциалистическую стратегию, запущенную лейбористским правительством Клемента Эттли. Одновременно ее элитарность, «оторванность от народа», консерватизм критиковали и с левых, и с правых позиций. В последние десятилетия британскую ГС перестали рассматривать сквозь классовую призму, и требуют от нее как эффективного управления социальным сектором государственного хозяйства, так и максимального содействия рыночному сектору экономики.

Как говорилось выше, британская ГС в том виде, в котором мы ее знаем, формировалась во второй половине XIX — первой четверти XX в. Окончательно она приобрела свои современные черты после 1945 г. Тогда, в результате реформ лейбористского правительства, к стратегии которого присоединились и консерваторы, было создано «государство благосостояния», т.е. система всеобщего социального обслуживания населения, опирающаяся на два столпа — налогообложение и систему страховых выплат. В результате социальные функции государства неизмеримо выросли, и соответственно разросся и аппарат, призванный реализовывать новые многочисленные функции государства. Именно с этого времени в ГС стали «делать карьеру», связывая с ней всю свою профессиональную деятельность и материальное благополучие.

Немаловажное значение имеет вопрос материального обеспечения ГС. С 1950-х гг. действовал принцип, согласно которому уровень зарплаты госслужащих привязывался к уровню оплаты аналогичных работ в частном секторе. До 1980-х гг. работа в ГС была престижной и считалась высокооплачиваемой. Однако в следующие два десятилетия ее статус в глазах общества значительно снизился. Стало выгоднее делать карьеру в сфере бизнеса. Государственное жалование чиновников теперь определялось объемом и качеством выполняемой ими работы и, кроме того, уровень их

оплаты труда был поставлен в зависимость от состояния госбюджета. Система унифицированных разрядов отменялась.

Однако в начале XXI в. ситуация в известной степени изменилась. Исследование, проведенное в 2003 г. компанией «Хай Флайерс Рисёрч», показало, что работа на ГС по своей привлекательности вышла на первое место в рейтинге предпочтений выпускников британских вузов. Более того, по опросам общественного мнения за последние 20 лет доверие к государственной службе среди населения выросло с 25 до 46%, в то время как политики довольствовались лишь 18%³. Профессия чиновника вновь может конкурировать со многими позициями в частном бизнесе и, тем более, не менее привлекательна, чем профессия политика или иного бюджетника (учителя, врача, полицейского и т.д.). Так, вилка зарплаты Постоянного секретаря (на 01.04.2005) — от 130 до 210 тыс. ф. ст. в год в зависимости от министерства, в то время как зарплата: премьер-министра — 125 тыс.; министра — 75; лидера оппозиции — 69; спикера Палаты общин — 75; депутата Палаты общин — 59. Технический персонал в ГС получает до 20 тыс. ф. ст. в год, служащие нижнего звена — до 33 тыс. Ежегодный оклад главы британской ГС — секретаря Кабинета министров — более 220 тыс. ф. ст.

За премьер-министром закреплены Главные личные секретари, руководители отдела кадров и секретари по встречам с общественностью. Премьер-министр выбирает себе также руководителей Политического отдела, политических советников, пресс-секретарей и др. Каждый министр имеет право на двух советников. Количество советников в 2004 г. — 84 (28 — на Даунинг-стрит). Премьер-министр отвечает за общую координацию и управление ГС.

Говоря о политических советниках, необходимо более подробно остановиться на теме политизации ГС. Этот процесс происходил все последние десятилетия, особенно ускорившись с 1980-х гг. Как отмечалось, Маргарет Тэтчер считала корпорацию чиновников одним из бастионов кастовых интересов, ведения дела по старинке. Она стремилась изменить саму культуру государственной службы, превратить ее из священной коровы послевоенного государственного устройства в квази бизнес-корпорацию, свободную, как ей казалось, от преклонения перед неограниченными способ-

³ *Sampson A. Who Runs This Place? The Anatomy of Britain in the 21st Century.* John Murray. L., 2004. P. 12.

ностями государства по регулированию общественных процессов. В сатирическом виде олицетворением дотэтчеровской модели отношений между министрами и их заместителями — государственными чиновниками стал телевизионный сериал «Да, господин министр», появившийся на британских экранах в 1980 г. В нем госчиновники высшего звена в образе сэра Хэмфри изображались как истинные хозяева министерств, «крутившие» некомпетентными министрами. Реформы ГС, предпринятые консерваторами, были призваны изменить ситуацию ровно наоборот.

В результате проведенных реформ бюрократы высшего звена действительно во многом были низведены из мудрых советников и знатоков тонкостей государственного управления в помощников министров, от которых требовались в первую очередь исполнительность, расторопность и лояльность. Это принесло как свои выгоды, так и повлекло негативные последствия. ГС стала более эффективной и поворотливой, однако политики покусились на святую святых — ее аполитичность, а также на принципы ее этики, что стало определенным элементом деморализации чиновников, от которых теперь требовалось переквалифицироваться из «слуг народа» в наемных менеджеров. Многие из них были уволены под предлогом служебного несоответствия, но фактически за политическую неблагонадежность. Чиновники стали более послушными в глазах политического руководства, но это же снизило их инициативность и способность критически оценивать действия министров. По существу, принцип лояльности госчиновника, который раньше интерпретировался как принцип лояльности к государству (деятельность «в интересах народа»), все чаще стал подменяться принципом политической лояльности.

Популярность приобрел термин «менеджеризм», означавший внедрение в работу государственных ведомств рыночных начал. Слово «менеджмент» в Докладе Норткота—Тревелияна отсутствовало, в Докладе Фултона встречался несколько раз, а в 1980-е гг. стал ключевым в реформировании ГС. Под руководством известного предпринимателя Дерека Райнера по заказу правительства был проведен анализ деятельности ГС с точки зрения соотношения экономичности и эффективности. Многие управленческие процедуры были упрощены, введена ответственность руководителей государственных ведомств за расходование бюджетных средств, на высокие чиновничьи посты приходили представители мира бизнеса. Численность госслужащих существенно снизилась.

Один из каналов политизации — феномен квангократии⁴ — системы полуавтономных неправительственных организаций, с помощью которых ответственность за оказание тех или иных услуг населению переносится с плеч министерств на органы власти более низкого уровня, напрямую им не подчиненных. В то же время заполнение руководящих постов в этих организациях контролируется министрами и другими высокопоставленными правительственными чиновниками. При консерваторах в 1980—1990-е гг. количество кванго увеличилось в несколько раз, и правительство активно эксплуатировало эту систему в своих политических интересах. При лейбористах данная тенденция продолжилась, хотя и лишилась своих наиболее гротескных проявлений. В то же время с 1997 г. политизация обрела новое дыхание, на этот раз в структуре государственного аппарата посредством упомянутого института политических советников.

Верхний эшелон госслужащих имеет семь категорий или разрядов: два нижних (главный помощник и помощник) и пять верхних (постоянный секретарь и второй постоянный секретарь; заместитель секретаря; секретарь; директор; секретарь-помощник). Постоянные секретари ответственны перед соответствующими министрами. В 2003 г. их насчитывалось 43. Они — постоянные заместители министра и фактически ведут всю текущую работу министерства. К верхнему эшелону госслужащих относятся порядка четырех тысяч человек (а к верхним трем разрядам — не более шестисот). Это цвет британской чиновничьей касты — «мандарины». Более половины из них — выпускники Оксфорда и Кембриджа. Выпускники вузов отбираются в ГС централизованно через специальное кадровое агентство. Они проходят жесткую систему тестирования, собеседование, а затем приглашаются на заседание Государственной отборочной комиссии. Важно то, что система разрядов для руководителей высшего звена едина. Нижний эшелон включает три категории администраторов и две категории канцелярских служащих.

В отличие от министерств, во главе управлений стоит директор, который самостоятельно решает вопросы структуры организации. Однако управления обладают свободой действий в определенных министрами пределах. Они отчетываются перед министрами, их постоянными заместителями и парламентом. Со временем часть

⁴ От *англ.* аббревиатуры «quango» — quasi-autonomous non-governmental organisations.

управлений была передана частному сектору, например, Управление Канцелярии Ее Величества. К концу XX в. функционировало порядка 130 управлений (или агентств) со штатом более 300 тыс. человек (их численность варьировала от нескольких десятков человек до нескольких десятков тысяч). В результате реформ 1980—1990-х гг., направленных на увеличение гибкости и автономии структурных единиц ГС, доля управлений по сравнению с министерствами значительно выросла, и сейчас три четверти госслужащих работают именно в них. Директора управлений — далеко не всегда представители чиновничьей касты: многие из них работают по контракту, получив свою работу в результате открытых конкурсов.

Последствия расширения прерогатив и самостоятельности управлений, в определенной степени девальвировавшие принцип анонимности госслужбы, были не менее неоднозначными, чем борьба тэтчеристов с ее консерватизмом, подточившая принцип аполитичности ГС. Если раньше министры несли полную ответственность за деятельность руководимых ими министерств, то теперь эту ответственность разделяют с ними директора управлений, и уже не раз возникали коллизии по поводу того, кто — министр или директор — должен отвечать за тот или иной сбой в работе соподчиненного данному министерству ведомства. Как правило, до сих пор министрам удавалось переложить всю ответственность на плечи директоров, что в глазах многих размывает принцип министерской отчетности перед парламентом. Принцип анонимности подорван и тем, что директора управлений несут персональную ответственность за расходование своего бюджета, что также увеличивает «зону безответственности» министра.

Внутри каждой категории госслужащих существуют жесткие правила прохождения службы, и «перепрыгивать» через ступеньки карьерной лестницы мало кому удастся. Информация о вакансиях открыта, и любой может подать заявку на замещение должности, т.е. действует практика открытого конкурса. С каждым подписывается контракт. Главный критерий все тот же — способности (принцип меритократии). Ответственность за выплату зарплаты госслужащим возложена на министерство финансов, размер ее не является фиксированным, существуют лишь рекомендуемые «вилки».

Как уже отмечалось, в 1980-е гг. в ГС внедрены методы управления, характерные для частного сектора (рыночные механизмы), например, введена ответственность руководителей ГС за расходование бюджетных средств, установлены бюджетные ограничения,

введена практика формулирования ценовых ориентиров. От услуг бюрократов теперь требуется рентабельность. Общей чертой стало участие частных предприятий наравне с государственными службами в тендерах на предоставление определенных услуг, а также «аутсорсинг»⁵.

В первой половине 1990-х гг. реформа ГС продолжилась. Согласно Хартии гражданина (1991), принципами ГС провозглашались: система стандартов, открытость, вежливость, ясно прописанные процедуры по рассмотрению жалоб, эффективность. На основе Хартии появились своего рода мини-хартии для каждого министерства, например, Хартия пациента, Хартия налогоплательщика, Хартия родителей, Хартия безработного и т.д. (всего более 40). Фактически, это было проявление все той же стратегии «менеджеризма», которая вводила принцип отчетности чиновников перед пользователями услуг. Реформирование ГС по линии увеличения ее рентабельности и экономности, в том числе за счет контрактирования частных компаний, продолжалась и после 1997 г. Подходы Дерекы Райнера были по существу подтверждены в 2004 г., когда по заказу министерства финансов вышли «Обзор сэра Питера Гершона» и «Обзор сэра Майкла Лионса». В этих документах предусматривалось снижение трат министерств за счет увеличения эффективности их работы, а также децентрализация государственного аппарата.

Смещение рыночных и государственных механизмов предоставления услуг повлекло неоднозначные последствия. Например, к оценке состояния ГС непосредственное отношение имели шаги, предпринятые лейбористами в период с 2000 г., когда были произведены огромные дополнительные вливания в сферу образования и здравоохранения, а также продолжилось распространение рыночных механизмов в деятельности лечебных и школьных учреждений (*foundation hospitals, foundation schools*). Зарплаты бюджетников, особенно врачей общей практики, медсестер, учителей, значительно выросли, но опросы общественного мнения упорно регистрировали недовольство населения уровнем и качеством предоставления услуг.

Одно из объяснений подобного феномена заключалось в том, что новая система ценностей, внедряемая в деятельность британ-

⁵ В данном случае — передача части функций государственной структуры частной организации на контрактной основе (особенно в области консалтинга, общественного питания, ремонта и технического обслуживания, уборки улиц, компьютерного обеспечения, исследовательских работ и т.д.).

ской ГС с 1980-х гг., разрушила прежние представления об этике госслужбы и, распространившись на всю бюджетную сферу, привела к угасанию престижности принципа общественного служения. Экономия на госрасходах была достигнута, статистические показатели улучшились (количество больничных коек, численность учеников в школьных классах, время ожидания хирургической операции и т.д.), но отношения госслужащего и гражданина превратились в отношения поставщика услуг и потребителя. Общество же привыкло видеть во враче или учителе больше, чем продавца товаров за прилавком магазина, т.е. качество услуг на практике выросло, но качество человеческих взаимоотношений снизилось в результате их коммерсализации. Грубо говоря, чиновничий аналог «клятвы Гиппократата» превратился в формальность.

В коллективной монографии под редакцией видных британских политологов Энтони Селдона и Дениса Кавана поставлен следующий диагноз британской ГС на примере ее функционирования в 2001–2005 гг.: «Можно утверждать, что государственные служащие играли меньшую роль в выработке политики по сравнению с прошлым. Их функция продолжала сдвигаться в сторону реализации политики правительства, которая во все большей степени вырабатывалась «мозговыми трестами», отдельными личностями и внутри политизированного ядра государственной машины»⁶.

В ГС существует своя негласная иерархия министерств, выработанная многими десятилетиями. По престижу на первом месте стоит работа в министерстве финансов, за которым следуют Форин-офис, министерство торговли и промышленности (расформировано в 2007 г. после прихода на пост премьер-министра Гордона Брауна), министерство внутренних дел и т.д. Это объясняется тем, что согласно политической конвенции, выработанной в рамках британской неписаной конституции, именно из числа руководителей этих ведомств чаще всего появляется фигура нового премьера. Однако речь не идет о привилегированном положении той или иной группы чиновников в смысле «бесплатной» льготы — чем выше человек в иерархии, тем больше с него спрос и требования по профессиональной квалификации.

В отличие от членов правительства — избираемых политиков, кадровые чиновники редко переходят из одного ведомства в другое. Если члены правительства (как действующего, так и «теневое»),

⁶ The Blair Effect. 2001–2005 / Ed. by Anthony Seldon, Dennis Kavanagh. Cambridge University Press, 2005. P. 93.

как правило, по несколько раз за свою карьеру меняют подведомственное им министерство в ходе так называемых перестановок или перетрясок (reshuffle), осуществляемых премьером, то госслужащие, начав работу в одном из министерств, остаются в нем на всю жизнь. Смысл этого заключается в том, что от политика, попавшего в обойму «тяжеловесов», требуется способность к панорамному взгляду на функционирование государственной машины, многосторонние знания о жизни общества, хорошее представление о том, чем занимаются его коллеги. От него не ждут исчерпывающих знаний о работе конкретного министерства, ведь заранее известно, что новый руководитель сможет опереться на опыт и советы профессиональных чиновников.

4.2. Современный этап реформирования государственной службы

Тезис о конституционной реформе как о процессе, которому пока что не видно конца, подтверждается не только фактом ее незавершенности, но и расширением ее первоначальных параметров, выявившимся уже после выборов 2010 г. В июне 2012 г. ближайшее окружение Д. Кэмерона и его главный советник Стивен Хилтон незадолго до выборов стали проигрывать варианты глубокой реформы государственной службы. Ликвидировав введенные лейбористами показатели эффективности работы госслужбы и упразднив контрольное управление, коалиционное правительство объявило о планах структурной реформы госслужбы⁷. Одна из ключевых идей состояла в том, чтобы перевести подавляющую часть структур на принципиально иные начала как в их формировании, так и в функционировании. Инициаторы реформы считали явно устаревшими и не отвечающими требованиям времени такие характерные черты госслужбы, как иерархичность (что блокирует инициативу нижестоящих звеньев), принятие решений с оглядкой на прошлый опыт и прецеденты, закрытость отношений руководителей аппарата с министрами. Явно несвоевременной представлялась им и несменяемость госслужащих, а также крайне малый опыт в реализации «больших идей», которые вызревают в экспертном сообществе и

⁷ URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/7884681/David-Cameron-and-Nick-Clegg-Well-transform-Britain-by-giving-power-away.html>; David Cameron — 2010 Civil Service Live Speech. URL: <http://www.ukpolitics.org.uk/node/292>.

политических кругах. Независимые «мозговые тресты», университетские исследовательские центры и им подобные агентства следует, по мнению сторонников реформы, поощрять в разработке новаторских идей. Конкурируя друг с другом, они предоставляли бы возможность правительству и министрам формулировать повестку дня, опираясь на компетентную научную и профессиональную основу.

В качестве основной выдвигалась идея заключать между руководством аппарата и министрами «соглашения об обязательствах» сторон, которые должны заменить основанное на преобладании инерционных начал взаимодействие⁸.

После отъезда в США С. Хилтона, разочарованного медленным ходом преобразований⁹, основным двигателем реформ стал глава службы Кабинета министров Фрэнсис Мод¹⁰. Будучи членом Кабинета и опираясь на поддержку его председателя, Мод в сентябре 2012 г. заключил договор с руководством Института исследований публичной политики, в соответствии с которым данный Институт должен изучить опыт формирования и функционирования государственной службы в ряде стран, и в первую очередь в тех из них, где государственные служащие работают не на постоянной, как это происходит в Великобритании, основе. Судя по сообщениям СМИ, особое внимание Институт намеревался уделить госслужбе Новой Зеландии, где государственные служащие осуществляют свою деятельность на контрактной основе. Рекомендации Института ожидалось осенью 2013 г.¹¹

Предложения по реформе госслужбы также готовил Институт управления при правительстве, и уже к июлю 2013 г. оба «мозговых треста» представили свои рекомендации. Предложения эти

⁸ Sir Humphrey, your time is up // The Economist. 9 June 2012 (URL: <http://www.economist.com/node/21556572>; URL: <http://www.oecd.org/unitedkingdom/43411005.pdf>); URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/7884681/David-Cameron-and-Nick-Clegg-Well-transform-Britain-by-giving-power-away.html>; David Cameron — 2010 Civil Service Live Speech // URL: <http://www.ukpolitics.org.uk/node/292>.

⁹ URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/conservative/10017533/Steve-Hilton-returns-to-Downing-Street-for-part-time-policy-role.html>.

¹⁰ The Civil Service Reform Plan // HM Government (URL: <http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/06/Civil-Service-Reform-Plan-acc-final.pdf>); Improving the transparency and accountability of government and its services // URL: <https://www.gov.uk/government/policies/improving-the-transparency-and-accountability-of-government-and-its-services>.

¹¹ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-19638256>.

не шли так далеко, как первоначально предполагалось. Тем не менее, подробно излагая и оценивая их, политический редактор «Гардиан» П. Уинтер писал, что их реализация будет означать «мини-революцию» в традиционных отношениях между министрами Кабинета и департаментом госслужбы¹².

В основу рекомендаций обоих институтов было положено предложение на порядок расширить офисы при министрах Кабинета. В их новую структуру должны были входить следующие должностные лица: личный секретарь министра — руководитель офиса из назначаемых министром госслужащих; группа политических советников, призванных вырабатывать рекомендации по основным направлениям деятельности министерства, а также «внешние советники-эксперты»; пресс-секретарь; группа связи с политическими партиями; спичрайтеры¹³.

Несмотря на возражения со стороны ряда политиков, экспертов, СМИ и самих госслужащих в отношении того, что политизация управленческого аппарата правительства приведет к утрате его «надпартийности» и «беспристрастности», полученные правительством рекомендации, скорее всего, будут реализованы. Парламентские партии уже выразили согласие с основными идеями реформы, и решение по ней не потребует законодательного оформления¹⁴.

Однако конституционная реформа в целом будет и в дальнейшем оставаться центральным звеном тех межпартийных и внутрипартийных дискуссий и столкновений, каковым она является уже почти два десятилетия.

¹² The Guardian. 10 July 2013.

¹³ Подробнее о продвижении реформы см.: Civil Service Reform Plan: One Year On Report // URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211506/CSR_OYO_LOW_RES_PDF.pdf.

¹⁴ The Guardian. 10 July 2013.

Глава 5. КОРРУПЦИЯ ПО-БРИТАНСКИ И БОРЬБА С НЕЙ

Одной из причин, по которой в 1997 г. избиратели прогнали консерваторов с парламентских скамей правящей партии, была череда коррупционных, этических скандалов, обвинений членов правительства в превышении служебных полномочий и в финансовой нечистоплотности. Раз за разом они девальвировали самое ценное, что есть у власти, — доверие населения. Однако и лейбористы за тринадцать лет у власти не раз становились объектами критики по всем перечисленным статьям. Для пессимистов скандалы служили доказательством того, что «политика — грязное дело», для оптимистов — что проявление человеческих слабостей естественно. Как водится, случаев справедливой критики правительства было не больше, чем случаев критики необоснованной.

Не успели лейбористы освоиться в своих министерских креслах, как осенью 1997 г. грянула новость: Берни Эклстон, владелец компании «Формула один менеджмент», пожертвовал в казну Лейбористской партии Великобритании (ЛПВ) перед выборами один миллион фунтов стерлингов, а после выборов новые власти отложили планы по запрету табачной рекламы на знаменитых гонках. Многие усмотрели связь между двумя событиями. Чтобы погасить разгоравшийся интерес прессы к этой теме, лейбористы вернули Эклстону деньги.

В 1998 г. последовала новая громкая отставка: теперь — П. Мандельсона, министра торговли и промышленности, внука известного лейбориста старого поколения Г. Моррисона. Во время проверки деловой активности Дж. Робинсона, другого члена правительства, стало известно, что Мандельсон, один из главных архитекторов проекта «нового лейборизма», получил от него заем на покупку дома в Ноттинг-Хилл, фешенебельном районе Лондона. Ничего предосудительного в таком поступке не было бы, если бы министр не нарушил кодекс государственных служащих, подписывающий заявлять о подобных операциях в реестре финансовых интересов депутатов. Такая провинность автоматически не влекла потерю портфеля министра, но Блэр решил пожертвовать

своим фаворитом, чтобы не позволить прессе раскручивать тему финансовой нечистоплотности члена правительства.

Осенью 1999 г. премьер вернул Мандельсона в состав Кабинета в должности министра по делам Северной Ирландии, дав ему еще один шанс проявить свои незаурядные способности на государственной службе. Поначалу все шло хорошо. Проблемы пришли с неожиданной стороны: в начале 2001 г. в Индии завели громкое уголовное дело на миллиардеров братьев Хиндуджа. Их обвиняли в том, что в 1986 г. они за взятки устроили через правительство Раджива Ганди закупку оружия у шведской компании. Разразившийся тогда скандал через три года привел к падению правительства Ганди.

События в Индии привлекли к братьям пристальное внимание в Великобритании, где они также активно занимались бизнесом. Достоянием гласности стал тот факт, что в 1997 г. они пожертвовали крупную сумму на строительство «Купола тысячелетия»: огромного развлекательного комплекса на берегах Темзы, в котором проводились празднования Миллениума, а в только что пришедшем тогда к власти правительстве лейбористов за строительство комплекса отвечал не кто иной, как Питер Мандельсон¹. Позже британское гражданство получили двое из братьев Хиндуджа, и теперь, несколько лет спустя, на министра по делам Северной Ирландии пало подозрение в лоббировании интересов одного из них. Хотя его вина не была доказана, в январе 2001 г. Мандельсон повторно лишился места в правительстве, а СМИ получили очередной повод обвинить одного из министров в превышении служебных полномочий.

Дважды испытать горечь отставки пришлось и другому политику — Д. Бланкетту, популярность которого как человека, достигшего в жизни больших высот, несмотря на врожденную слепоту, долгое время была высока. Оба раза отставка следовала по тем же обвинениям, выдвигаемым прессой, по которым лишился своих постов и Мандельсон. В 2004 г. Бланкетт поплатился руководством МВД за то, что в нарушение правил ускорил выдачу визы няне ребенка, с замужней матерью которого у него был роман. После выборов 2005 г., заняв должность министра труда и пенсионного обслуживания, он в том же году вновь покинул Кабинет,

¹ Проект «Купола тысячелетия», задуманный еще консерваторами, превратился для правительства Тони Блэра в большую проблему, оказавшись финансово несостоятельным.

на сей раз из-за обвинений прессы в неполном раскрытии информации о своих интересах в бизнесе.

В 2006 г. обвинения в причастности к коррупции стали причиной того, что едва не потеряла свое место в правительстве Тесса Джоуэлл, министр культуры. Дело в том, что итальянская прокуратура подозревала Д. Миллза, мужа Джоуэлл, специалиста по офшорному налогообложению, в получении взятки от премьера С. Берлускони за представление итальянскому правосудию неверных сведений о его бизнесе. Миллз утверждал, что сумма получена от другого клиента и является «подарком». Но даже если это и было так, то служебный кодекс предписывал членам британского правительства сообщать о подобных доходах своих ближайших родственников постоянным секретарям соответствующих министерств, чего Джоуэлл не сделала. Она же заявляла, что до недавнего времени ничего не знала о «подарке». Тони Блэр не усомнился в искренности своего министра, но Т. Джоуэлл, сохранив свой пост, с мужем рассталась.

Весной 2006 г. Скотланд-Ярд начал расследование по делу, прозванному «пожертвования в обмен на титулы». На руководство страны пало подозрение в том, что оно раздавало места в Палате лордов в обмен на финансовую поддержку ЛПВ, оказанную рядом богатых спонсоров перед парламентскими выборами 2005 г. В качестве свидетелей были допрошены не только многие бывшие и действующие министры и политики, но и — впервые в британской истории — полиция провела «интервью» (фактически допрос) с главой правительства, проходившим по делу в качестве свидетеля. Справедливости ради надо сказать, что в поле зрения следователей попала и Консервативная партия.

Практика продажи чинов и титулов была запрещена соответствующим законом 1925 г. Кроме того, требование раскрывать информацию о спонсорской помощи содержится в Законе о политических партиях, выборах и референдумах (2000). Дело дошло до того, что несколько подозреваемых, в том числе приближенный к Блэру лорд М. Леви, отвечавший за привлечение спонсорских денег в казну партии, и Рут Тэрнер, политический советник Блэра, временно подверглись арестам.

Коррупция имеет множество различных форм. Ее наиболее массовое проявление — взятка государственному чиновнику за услугу. В борьбе с этим видом коррупции Британия значительно преуспела. Коррупция не обязательно связана с фактом передачи денег, она может выражаться и в использовании служебного

положения для решения той или иной проблемы. Коррупция в сфере частного бизнеса может приводить к созданию тайных фондов для подкупа чиновников в других странах ради продвижения своего интереса. Корруптированность человека властью подразумевает существование веры в то, что высокий пост освобождает его обладателя от обязанности соблюдать закон, или что государственный деятель может манипулировать исполнительной или законодательной властью, исходя из своих представлений о добре и зле. Недаром в Великобритании в последнее время в центре общественного внимания находится вопрос о «парламентской привилегии», т.е. о депутатском иммунитете, который многие в стране предлагают отменить или значительно сузить для борьбы с казнокрадством и незаконной лоббистской деятельностью депутатов. Как корруптированность властью можно охарактеризовать действия премьер-министра Великобритании Т. Блэра, который, используя имевшиеся у него рычаги давления и влекомый стремлением любой ценой сохранить «особые отношения» с США, несет прямую ответственность и за вторжение в Ирак под фальшивым предлогом, и за последствия этого вторжения.

Если по наиболее очевидным проявлениям коррупции Британия находится в числе благополучных стран, то относительно различных форм скрытой, хорошо закамуфлированной коррупции этого сказать нельзя. Британское законодательство о лоббистской деятельности, реформирование политической системы страны, бесспорно, сыграли большую роль в искоренении наиболее зримых проявлений коррупции в XX в. В то же время для нее оставили немало лазеек и «офшорных территорий», «пограничных зон», двусмысленных толкований, в ряде моментов, скорее, заретушировав коррупцию, но не искоренив ее.

Не являясь территорией с «нулевой нетерпимостью к коррупции» в настоящее время, Британия, тем более, не была свободна от нее в прошлом. По историческим меркам еще совсем недавно Соединенное Королевство страдало от коррупции в разы больше, чем сегодня. Коррупция, как мы понимаем ее в наши дни, процветала в Англии XVIII–XIX столетий. Человеческая натура, включая ее темные стороны, давно доказала свою сложность. Как не существует идеального человека, так не существует совершенных политических систем и моделей развития. Главное заключается в другом: как конкретное общество решает проблемы, включая коррупцию, свойственные развитию любого государства.

Реформы избирательного права Великобритании, проведенные в XIX в., избавили политическую жизнь этой страны от наиболее броских форм коррупции, в том числе от «карманных» и «гнилых местечек», т.е. избирательных округов, которые буквально покупали и продавали на парламентских выборах. В 1872 г. был принят закон о тайном голосовании, в 1883 г. — закон по борьбе с коррупцией на выборах (дополненный законом 1906 г.). В нем устанавливались максимальные суммы, которые кандидаты в депутаты могли потратить в ходе избирательной кампании. Однако громкие скандалы последних лет в Великобритании, включая «займы в обмен на титулы» в 2006 г. и «растратный скандал» 2009—2010 гг., показывают, что говорить о полной победе над коррупцией в Соединенном Королевстве не приходится.

Да, в Великобритании сегодня практически невозможно дать взятку полицейскому, но еще совсем недавно положение дел было иным. В 1990-е гг. в стране разразился скандал, связанный с ограблением сейфовых ячеек крупного банка на улице Бейкер-стрит. В одной из них была обнаружена тетрадь, принадлежавшая крупному мошеннику, в которой были занесены данные о выплате взяток десяткам лондонских полицейских. После обнародования этих данных в полицейском управлении британской столицы была проведена капитальная «чистка».

Бывает, что коррупция принимает трагикомическую форму. Подозрения в мошенничестве падают даже на членов королевской семьи. Так, в мае 2010 г. британская газета «Ньюс оф уорлд» сообщила о том, что графиня Сара Фергюсон, бывшая жена принца Эндрю, среднего сына королевы Елизаветы II, берет крупные суммы денег за организацию встреч заинтересованных лиц со своим бывшим мужем, который занимает пост представителя королевства по торговым вопросам. Одна из таких «сделок» была запечатлена на скрытую камеру, когда графиня за свою «услугу» собиралась получить 500 тыс. ф. ст.

На Западе существует немало критиков положения дел с коррупцией в своих странах. Например, основатель и многолетний руководитель движения коммунитаризма Амитаи Этциони считает, что в США (и в меньшей степени — в Великобритании) уровень моральной анархии и разрушения социальных институтов достиг опасной черты. Он утверждает, что коррупция чрезвычайно широко распространена в коридорах власти, в том числе в Конгрессе, что большинство решений законодатели принимают под влиянием мощных частных группировок. 46% американцев увере-

ны в том, что значительная часть государственных чиновников нечисты на руку, а 54% считают, что за последние годы уровень честности резко понизился². В Британии ситуация похожая: уровень доверия простых британцев к власти крайне низок, как, впрочем, и к крупному бизнесу, алчность которого, по мнению большинства жителей страны, стала одной из причин мирового экономического кризиса.

В последние годы в ситуации «вызов — ответ» британская политическая система демонстрировала достаточную эффективность, хотя интересы различных политических групп сильно затрудняли этот процесс. Одна из причин коррупции в политической сфере заключается в неурегулированности вопроса о финансировании политических партий Великобритании. Неудовлетворительностью ситуации англичане озаботились еще в 1970-е гг., когда был опубликован «Доклад Хьютона» и также установлена процедура выделения бюджетных денег оппозиционным партиям («деньги Шорта», — по фамилии британского законодателя).

Упомянутый выше скандал «займы в обмен на титулы» разразился весной 2006 г. За ним последовало длительное полицейское расследование, которое, однако, не привело к выдвижению уголовных обвинений. Одновременно по поручению премьер-министра сэр Х. Филлипс принялся за подготовку доклада о реформировании системы финансирования политических партий. Весной 2007 г. его рекомендации были обнародованы, однако уже осенью того же года межпартийные переговоры, проходившие на основе этих рекомендаций, были прерваны из-за разногласий между партиями.

Что касается расследования, то одно из обстоятельств дела заключалось в том, что лейбористов, среди прочего, подозревали в получении для своей партийной казны через посредников более 600 тыс. ф. ст. Если бы это доказали, то такой факт стал бы прямым нарушением Закона 2000 г. о политических партиях, выборах и референдумах. Косвенным подтверждением того, что подобные финансовые махинации имели место, стала отставка генерального секретаря партии, который сложил с себя полномочия уже через несколько дней после появления информации о посредниках. Другим последствием этого коррупционного скандала стал Закон об управлении избирательным процессом, вступивший в силу осенью 2006 г. Наравне с уже существовавшим

² См.: *Etzioni A. The Spirit of Community*. L.: Fontana Press, 1995.

регулированием партийных пожертвований он ввел регулирование партийных займов³.

В 2009 г. британскую политическую систему потряс новый коррупционный скандал, связанный с нецелевым расходованием средств, выделяемых депутатам Палаты общин на ведение их законотворческой деятельности. Одной из наиболее крупных «добыч» журналистов, расследующих дело, стала министр внутренних дел Джеки Смит. Оказалось, что второе место жительства Смит, за которое она получала компенсацию, было ее основной резиденцией.

Необходимо пояснить, что в Великобритании уже более ста лет действует простая мажоритарная система голосования. Это означает, что в стране существуют только одномандатные избирательные округа, которые играют роль электоральной базы для парламентариев. Кандидаты в депутаты должны не только постоянно проживать в округе, от которого они баллотируются, но и, в случае победы на выборах, отстаивать интересы своих избирателей в Вестминстере. Поскольку избирательные округа раскинуты по всей стране, подавляющему большинству депутатов требуется не только место для проживания в Лондоне, где они проводят большую часть времени, но и жилье в своем округе, куда они еженедельно наведываются для встреч с избирателями. Именно поэтому в свое время было введено правило, по которому британские законодатели получают финансовую помощь на покрытие расходов по содержанию второго жилья, т.е. квартиры или дома в Лондоне или близ него (на апрель 2009 г. ее максимальный размер составлял 24 тыс. ф. ст. в год), или, напротив, — жилья в избирательном округе (в зависимости от того, где депутат проводит больше времени).

Лондонскую жилплощадь Дж. Смит арендовала вместе со своей сестрой. Именно эту квартиру она заявила в свое время как основное место своего пребывания. Однако парламентская комиссия по этическим стандартам выяснила, что Смит проводила больше времени в своем избирательном округе. Министр попалась не только на этом. Выяснилось, что из компенсационных выплат Смит покрывала счета за просмотр платных телевизионных программ, среди которых были и порноканалы, которые заказывал ее муж.

Обвинения в необоснованных тратах на второе жилье было выдвинуто против ряда других членов правительства (например, про-

³ *Fisher J. Party Funding: Back to Square One (and a Half), or Every Cloud Has a Silver Lining? // The Political Quarterly. January–March 2008. Vol. 79. No 1. P. 119–124.*

тив замминистра по труду и пенсиям Т. Макналти). В «широком толковании» своих компенсационных прав были уличены, конечно, не только лейбористы, но и представители почти всех парламентских партий.

Среди проштрафившихся по статье «второе жилье» оказался, например, Э. Пиклз, председатель Консервативной партии (пост, существующий наряду с постом лидера партии). Еще больше взбудоражила общественность информация о том, что в 2007–2008 гг. общие расходы депутатов, оплачиваемые из государственного бюджета, повысились на 6%, т.е. до 93 млн ф. ст., причем на фоне набирающего обороты мирового экономического кризиса и призывов правительства к населению «затянуть пояса».

Эти события заставили премьер-министра Г. Брауна поручить независимой Комиссии по стандартам в общественной жизни провести расследование финансирования деятельности членов Палаты общин. Кроме того, по решению правительства к собственному расследованию приступил независимый аудитор сэр Т. Легг, бывший государственный служащий высокого ранга. К осени 2009 г. произведенная им проверка финансовой отчетности депутатов по статье «второе жилье» выявила массовые случаи злоупотреблений, общая сумма которых с 2004 г. превысила 1 млн ф. ст. Сотням депутатам были разосланы письма с предложением вернуть в госказну различные суммы, использованные нецелевым образом, т.е. на личные нужды.

Среди получателей таких писем оказался и Г. Браун, которому вменялась трата 6,5 тыс. ф. ст. за уборку своей квартиры в Вестминстере: деньги, которые он платил брату. Дело в том, что квартиры и премьера, и его родственника убирал один и тот же человек, но по непонятным причинам уборщик не получал деньги напрямую. Всего же Брауну пришлось вернуть более 12 тыс. ф. ст. Данная сумма, помимо уборки служебной квартиры, включала необоснованные траты на стирку и содержание сада. Не минула сия чаша и лидера Консервативной партии Д. Кэмерона, хотя его провинности были небольшими: он вернул в казну 218 ф. ст. Никку Клеггу, лидеру либеральных демократов, пришлось расстаться с 910 ф. ст., а А. Салмонду, лидеру Шотландской национальной партии, — с 710 ф. ст.

Получив письма, депутаты стали возвращать указанные в них суммы, хотя дело было сугубо добровольным. Формально рекомендации Легга были переданы Комитету Палаты общин по депутатским расходам, который и должен был принимать дальнейшие

решения. Однако были отмечены лишь единичные случаи, когда члены Палаты общин оспаривали предъявленные им претензии, хотя все предыдущие годы парламентские бухгалтеры не усматривали нарушений в запросах депутатов на компенсацию их расходов и оплачивали счета. Получалось, что деньги с них взыскивали задним числом и без постановления суда. Но столь явным было нарушение если не буквы закона, то его духа, настолько высоко было возмущение общественности, что мало кто отважился на защиту своих парламентских привилегий.

Кто-то возвращал деньги, полученные, якобы, в качестве компенсации ипотечного кредита за второе жилье, кто-то возвращал суммы, потраченные на садовников. Встречались случаи оплаты из кармана налогоплательщиков ремонта личных теннисных кортов, очистки рвов вокруг поместий. Некоторые законодатели доходили до такой мелочности, что компенсировали себе траты на покупку печенья.

Наиболее крупными возвращенными суммами были следующие: более 40 тыс. ф. ст. — от государственного (младшего) министра по вопросам здравоохранения; более 30 тыс. ф. ст. — от государственного министра по региональным вопросам; более 20 тыс. ф. ст. — от «теневого» министра юстиции. На фоне массового нарушения закона самими законодателями Браун объявил о создании независимого органа для контроля над расходами депутатов, — Комитета по стандартам в общественной жизни (под руководством сэра К. Келли), а также о принятии кодекса поведения парламентариев. Кроме того, их финансовая отчетность отныне будет размещаться в Интернете.

Однако не все траты депутатов попали в поле зрения Т. Легга. Помимо вольного толкования расходов на второе жилье, были вскрыты злоупотребления в отношении других статей депутатских расходов, например, по статье «офисные расходы». Так, депутат от Консервативной партии Д. Уилшир в 2005–2008 гг. заплатил более 100 тыс. ф. ст. управляющей компании своего парламентского офиса, которая, как выяснилось, принадлежала ему и его гражданской жене. В свою защиту Уилшир указывал на то, что он, как и положено, заносил эту компанию в реестр интересов членов Палаты общин, а также на то, что деятельность компании была одобрена Службой оплаты услуг палаты.

И все же большинству депутатов парламента было ясно, что придуманные в прошлом ими самими «правила игры» не выдерживают проверку временем и что у рядового британца вся исто-

рия с расходами депутатов оставляет горький осадок и чувство возмущения. В результате более 150 законодателей объявили, что не будут выставлять свои кандидатуры на всеобщих выборах в мае 2010 г., стремясь к тому, чтобы шлейф тянувшихся за ними обвинений не отразился на симпатиях избирателей ко всей партии, будь то лейбористы, консерваторы или другие. Всего же вернуть средства в госказну пришлось 392 бывшим и действующим депутатам.

По результатам расследования Комитет Келли выступил с собственными рекомендациями. Одна из них состоит в том, чтобы второе жилье депутаты могли брать только в аренду, но не покупать. Кроме того, члены парламента, проживающие от Лондона в часе езды или менее, вовсе лишались права на второе жилье. Компенсационные бюджеты депутатов от лондонских избирательных округов должны были быть сокращены до 7,5 тыс. ф. ст. в год. Также было предложено запретить нанимать родственников для обслуживания потребностей депутатских офисов.

Однако не все депутаты, уличенные в казнокрадстве, отделались добровольным возвратом средств в казну. В декабре 2010 г. на трех членов Палаты общин от Лейбористской партии и на члена Палаты лордов от Консервативной партии были заведены уголовные дела. Перед каждым из них маячила перспектива угодить в тюрьму на срок до 7 лет. Перед судом подозреваемые впервые предстали в марте 2010 г. по обвинению в махинациях с бухгалтерской отчетностью в соответствии с законом 1968 г. о краже.

Лейбористская партийная машина отреагировала быстро, и трое членов парламентской фракции правящей партии были временно отстранены от исполнения своих обязанностей. То же произошло и с консерватором лордом Ханнингфилдом, который подал в отставку с поста представителя тори в верхней палате по вопросам бизнеса.

Готовность судебной системы Британии привлечь к ответственности депутатов Палаты общин в связи с «растратным скандалом» как никогда явно поставила под вопрос статус депутатской неприкосновенности («парламентской привилегии»). Этот принцип уходит своими корнями в Билль о правах 1689 г., который защищает законодателей от судебного преследования. Но не далее как в 1999 г. межпартийный комитет самого парламента рекомендовал рассмотреть ситуацию с компетенциями депутатов на предмет их ответственности уголовному законодательству, включая законы о борьбе с коррупцией. Однако в 2008 г. суд высокой инстанции постановил,

что парламентская привилегия служит делу сохранения «принципа разделения властей, которое... требует от судебной власти не вмешиваться и не критиковать деятельность законодательной власти»⁴.

Обвинения против указанных выше депутатов были выдвинуты в результате следственных действий, проводившихся в течение девяти месяцев силами лондонской полиции.

Лейбориста Э. Морли подозревали в незаконном получении более 30 тыс. ф. ст. по статье «второе жилье», в том числе в период 18 месяцев после того, как ипотека на недвижимость была выплачена.

Против его однопартийца Д. Чэйтора были выдвинуты обвинения по трём статьям, включая обвинение в оплате телекоммуникационных услуг в размере около 2 тыс. ф. ст. с использованием поддельных платёжных поручений, а также обвинения в компенсации аренды жилья, которое в действительности являлось его собственностью, в размере около 13 тыс. ф. ст. и в компенсации аренды дома в размере 5,5 тыс. ф. ст., который принадлежал его матери.

Против Дж. Девина были выдвинуты обвинения по двум статьям, включая обвинения в нецелевом использовании средств в размере более 3,2 тыс. ф. ст., якобы потраченных на услуги уборщика, и в нецелевом использовании 5,5 тыс. ф. ст., полученных по поддельным платёжным документам, оформленным на канцелярские расходы.

Консерватор лорд Ханнингфилд обвинялся в махинациях с бухгалтерской отчетностью по статье «аренда жилья» в Лондоне, тогда как следствием было установлено, что законодатель на самом деле ночевал у себя дома.

Конец февраля был последним сроком, когда все проштрафившиеся британские законодатели должны были вернуть деньги государству (1,12 млн ф. ст.). В докладе, выпущенном сэром Т. Леггом, говорилось о «глубоко порочной» и «непрозрачной» системе расходов депутатов. Правящая Лейбористская партия была заинтересована в скорейшем разрешении проблемы, надеясь на то, что к всеобщим выборам в мае 2010 г. материалы, связанные с «расходным скандалом», пропадут с первых полос британских газет. Однако последствия скандала были далекоидущими. В частности, после прихода к власти коалиции тори и либеральных-демократов

⁴ The Guardian Weekly. 12 February, 2010. P. 13.

новое правительство включило в Тронную речь королевы законодательную инициативу, в соответствии с которой жители любого избирательного округа получают право отзывать своего депутата, нарушившего закон, если за отзыв выступают более 10% избирателей.

Тем не менее тема коррупции упорно не хотела уходить в тень. Она давала все новые и новые метастазы. В марте 2010 г. Гордон Браун обнаружил, что на этот раз исключительно его партия стала источником нового общественного скандала, связанного с нечистоплотными на руку политиками, причем высокого ранга.

Журналисты программы «Диспетчерс» британского 4-го телеканала, собиравшие совместно с газетой «Санди таймс» материалы для документального фильма, сумели выдать себя за представителей крупной американской компании, ищущей свою «длинную руку» в британских коридорах власти. Они провели скрытую видеосъемку своих встреч с экс-министром обороны Дж. Хуном, бывшим министром транспорта С. Байерсом и бывшим министром здравоохранения Патрисией Хьюитт, которые работали в Кабинете еще у Т. Блэра. К каждому из них обратились с предложением лоббировать деловые интересы несуществующей американской компании в правительстве. Все три объекта журналистского расследования легко попались на эту удочку, хвастаясь своими связями и возможностями. Деловой настрой экс-министров, готовность, с которой они предлагали платные услуги по использованию своего служебного положения для продвижения деловых интересов, говорили о том, насколько широко распространена такая практика среди британского политического истеблишмента.

Особенно своими возможностями хвастался С. Байерс. Он назвал себя «свободным такси», готовым работать за 5 тыс. ф. ст. в день. В доказательство своих закулисных лоббистских способностей он сослался на ряд своих прошлых успехов. Например, утверждал, что в свое время убедил министра по вопросам бизнеса П. Мандельсона изменить правила маркировки товаров в розничной торговле в пользу супермаркетов компании «Теско», а от министра транспорта лорда Адониса он добился согласия пойти на уступки компании «Нэшнл Экспресс», тяготившейся франшизой на обслуживание железной дороги на восточном побережье Англии. После обнародования интервью оба министра, как и обе компании, заявили, что ничего подобного не было, а Байерсу пришлось признать, что он просто набивал себе цену. Дж. Хун и

П. Хьюитт проявили более скромные аппетиты, потребовав за свои услуги по 3 тыс. ф. ст. ежедневно. Как и в случае с «растратным скандалом», все три экс-министра были отстранены от работы в парламентской фракции за «дискредитацию партии». Все трое также лишились возможности выставлять свои кандидатуры на всеобщих выборах в мае 2010 г., а Хун был снят с поста спецпредставителя премьер-министра при НАТО, — работа, которой он занимался на общественных началах.

Дело незадачливой тройцы было передано на рассмотрение парламентской комиссии по этическим нормам. Конечно, ситуацией не преминул воспользоваться лидер оппозиции Д. Кэмерон, который назвал поведение фигурантов скандала отвратительным. Однако он несколько лукавил, поскольку вместе с Байерсом, Хуном и Хьюитт на чистую воду были выведены еще три депутата, среди которых, помимо двух лейбористов, был один консерватор. Все три экс-министра заявили о том, что не собирались нарушать действующие правила и просто подыскивали себе деловых партнеров на будущее. Однако их заверения уже мало кого интересовали.

По существующим законам, депутаты британского парламента имеют определенную возможность вести лоббистскую деятельность. Однако для этого требуется соблюдать ряд правил. Законодатели обязаны декларировать получаемые доходы в реестре интересов членов Палаты общин. Если речь идет о лоббизме со стороны бывшего министра, то соответствующее разрешение может дать только парламентский комитет по назначениям в сфере бизнеса, причем правило действует в течение двух лет после ухода парламентария с министерского поста. Вносить за деньги в законопроекты поправки и поддерживать законопроекты запрещено. Запрещено также лоббировать членов правительства напрямую. На этом в те годы, когда страной руководил Дж. Мейджор, испортили свою репутацию несколько депутатов-консерваторов. Новый скандал привел к тому, что лейбористы пообещали создать постоянно действующий реестр лоббистских интересов, в который заносились бы сведения о всех встречах между лоббистами-депутатами и государственными чиновниками.

Коррупция в политической сфере в описанных формах — дело, как мы видим, достаточно распространенное в Великобритании, однако ее масштабы не могут сравниться с коррупционной составляющей в практике крупного британского бизнеса, в которую вовлечены порой сотни миллионов фунтов стерлингов. Причем без политики не обходилось и в этих случаях. Один

из ярких примеров — скандалы, связанные с деятельностью компании «Би-Эй-И», — флагмана британского военно-промышленного комплекса.

История судебных разбирательств по поводу нечистоплотности компании насчитывает уже два десятка лет. Но лишь в феврале 2010 г., во многом благодаря ряду расследований, проведенных журналистами газеты «Гардиан», вина компании была наконец доказана. Чтобы не доводить дело до суда и не попадать в международный черный список компаний, замешанных в коррупции, «Би-Эй-И» пошла на мировое соглашение одновременно и с британским Бюро по борьбе с крупным мошенничеством, и с департаментом юстиции США. Она согласилась выплатить 470 млн долл. США штрафа, однако не по обвинению во взяточничестве, а за манипуляции с бухгалтерской отчетностью и дачу ложных показаний.

В США объектом расследования был контракт на сумму в 67 млрд долл. США, заключенный «Би-Эй-И» с властями Саудовской Аравии, на поставку в эту страну 72 многоцелевых истребителей «Тайфун еврофайтер», а также военные сделки компании с Чехией и рядом других стран Центральной Европы. В Великобритании в центре расследования находился контракт на продажу Танзании военного радара. Среди критиков этих сделок были и высокопоставленные британские политики, включая бывшего министра по делам развития Клэр Шорт и министра иностранных дел Р. Кука. И дело было не столько в вопросе о целесообразности продажи того или иного вида оружия за рубеж, сколько в подозрениях, что «Би-Эй-И» дает крупные взятки иностранным чиновникам для продвижения своего бизнеса. Однако в обоих указанных случаях последнее слово оставалось за премьер-министром Т. Блэром, который добивался одобрения сделок правительством.

Так, в 2006 г. было прекращено расследование, которое в течение двух лет вело Бюро по борьбе с крупным мошенничеством, в отношении продажи военных самолетов Эр-Рияду. Сделано это было по заключению генерального прокурора лорда Голдсмита, сославшегося на необходимость защиты национальных интересов. Прекратить расследование британское правительство было вынуждено фактически под давлением саудовских властей, которые пригрозили Лондону отказом сотрудничать по линии спецслужб. Тогда Блэр заявил, что берет на себя всю ответственность за принятое решение. Такие действия британских властей и лично премьера настолько расходились с международной практикой

по борьбе с коррупцией, что тогда позицию Британии осудила Организация экономического сотрудничества и развития. В докладе организации говорилось: «ОЭСР разочарована и серьезно обеспокоена сохраняющейся неспособностью Великобритании устранить в своем законодательстве недостатки, допускающие подкуп иностранных государственных представителей и корпоративную склонность к даче взяток иностранцам»⁵. Теперь же подозрения критиков подтвердились: у «Би-Эй-И» существовали тайные офшорные компании, через которые компания платила взятки членам королевской семьи Саудовской Аравии, предположительно размером до 100 млн долл. США, а также чиновникам из Чехии, Венгрии, Румынии, Южной Африки.

Что касается истории с поставкой радара в Танзанию, то и в этом случае Блэр считал, что интересы британского военно-промышленного комплекса оправдывают все иные издержки, в том числе подкуп высокопоставленных людей в других странах. К. Шорт и Р. Кук пытались воспрепятствовать сделке, зная о том, что дорогой военный радар просто не нужен Танзании — одной из самых бедных стран мира. Позже Мировой банк и Международная организация гражданской авиации сделали заключения, что продажа радара была ненужной, а стоимость контракта была раздута.

Конечно, все это было изрядно пронизано коррупцией. Бюро по борьбе с крупным мошенничеством обнаружило, что треть стоимости продажной цены радара в 44 млн долл. США ушла на офшорный счет, через который платили взятки заинтересованным лицам в Танзании. В конце концов «Би-Эй-И» признала, что нарушила Акт 1985 г. о компаниях и платила незарегистрированные «комиссии» посреднику сделки. Теперь известно, что одним из взяткодателей был Сайлех Витлани, бизнесмен индийского происхождения с британским паспортом. Он сбежал из Танзании, когда местные органы правопорядка заподозрили его в мошенничестве. Кроме того, в 2008 г. был вынужден уйти в отставку танзанийский политик Э. Ченг после того, как на контролируемом им банковском счете в Джерси было обнаружена сумма в 780 тыс. долл. США, которая, как считают следователи, была частью суммы сделки по покупке британского радара.

Коррупция, как сокрытие властями информации и как давление на судебную систему, присутствовала в действиях британских

⁵ Об угрозе привлечения к суду крупнейшей оборонной компании ЕС // Корр. ИТАР-ТАСС Максим Рыжков. 2 октября 2009 г.

властей и в скандале вокруг «чрезвычайной выдачи»: незаконном задержании и перевозке лиц, подозреваемых в терроризме. С помощью этой незаконной практики, широко применяемой американскими спецслужбами в годы президентства Дж. Буша-младшего, которой Британия, как и ряд других стран, потворствовала, несколько граждан Соединенного Королевства оказались в печально известной тюрьме Гуантанамо на Кубе.

Одним из них был Биньям Мохамед, выходец из Эфиопии, которого в течение семи лет содержали в секретных тюрьмах Пакистана, Марокко и Афганистана, прежде чем он попал на Кубу. В 2009 г. без предъявления обвинения он был освобожден из Гуантанамо, вернулся в Британию и подал в суд на британскую разведку, которая, по его мнению, знала о том, что его пытали, но, несмотря на это, участвовала в его допросах. В ходе расследования, которому Форин-офис пытался помешать, выяснилось, что обвинения, выдвинутые Мохамедом, обоснованы. Более того, стало известно, что под давлением юридического советника британского МИДа критика роли британских спецслужб в практике «чрезвычайной выдачи», содержащаяся в одном из судебных заключений по делу Мохамеда, до недавнего времени засекреченных, была значительно смягчена. Позже автор заключения, судья Ньюбергер, сам это признал. Таким образом, вначале правительство занималось сокрытием участия британских спецслужб в пытках лиц, подозреваемых в терроризме, а затем оказывало давление на суд с целью изменить формулировки судебного заключения. Похожим образом развивается расследование и в отношении последнего британца, содержавшегося в Гуантанамо: Шакера Аамера, выходца из Саудовской Аравии.

* * *

Эти и многие другие примеры свидетельствуют о том, что Британия не свободна от коррупции, как в политике, так и в бизнесе. Конечно, все познается в сравнении, и никто не будет утверждать, что проблема коррупции является для нее судьбоносной. Однако говорить о том, что в Соединенном Королевстве этого явления не существует, не приходится. Хотя масштабы коррупции здесь не сопоставимы с размером коррупции во многих государствах с переходной экономикой, в странах развивающегося, да и развитого мира, включая членов Евросоюза, Британия еще не решила эту проблему настолько, чтобы делать вид, что на Туманном Альбионе ее не существует.

Очередным напоминанием этого стало длящееся уже несколько лет расследование незаконной журналистской слежки за известными британцами со стороны ряда изданий медийной империи Руперта Мэрдока. Среди них оказались известная газета «Ньюс оф Уорлд», впоследствии закрытая, и знаменитый таблоид «Сан». В целом политическая подоплека разгоревшегося скандала связана с кулисными отношениями политического истеблишмента с «газетными воротилами», и в частности — с фигурой Э. Коулсона, бывшего главного редактора «Ньюс оф Уорлд», а затем руководителя пресс-секретариата Кабинета министров Дэвида Кэмерона. В октябре 2013 г. Коулсон, а также другой бывший главный редактор «Ньюс оф Уорлд» Ребекка Брукс предстали перед судом.

Глава 6. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЦИКЛЫ И ЭРОЗИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Конституционная реформа, будучи стержнем политической стратегии британского истеблишмента, отнюдь не исчерпывает всего содержания этой стратегии. Важнейшей ее составляющей стали попытки обновить сам характер британской демократии. Стремление к обновлению партийно-политической системы напрямую связано с объективной эволюцией, которую она претерпевает. Данная эволюция не просто предваряет инициативы по обновлению, но и во многом предопределяет их суть и характер, и только проследив ее, можно ответить на вопрос, как менялась традиционная система демократии, какой вид она обрела к концу XX — началу XXI в. и почему двухпартийная система стала утрачивать роль ее надежного оплота.

6.1. Прерывистая цикличность

На протяжении послевоенного периода страна прошла через три крупных политических цикла, в течение каждого из которых политические партии адаптировались к моделям социально-экономического развития и эволюционировала сама двухпартийная система.

Первый послевоенный политический цикл связан со становлением и утверждением социал-реформистской модели и, соответственно, двухпартийного консенсуса на ее основе. Начало внедрению такой модели положили лейбористы, хотя партией, наиболее быстро приспособившей к ней свою политику и идеологию, стали консерваторы. После их сокрушительного поражения на выборах 1945 г. ведущие идеологи-тори, осознав неизбежность смены вех, пришли к выводу о необходимости укрепить социальные функции государства, а также внедрить кейнсианские методы умеренного государственного вмешательства в экономику.

Поворот консерваторов к социально ориентированной модели экономики и принятие ими результатов проведенных лейбористами реформ и национализации (исключением стал вопрос о национализации сталелитейной промышленности) позволили им существенно расширить электоральную поддержку в рабочем классе и, отчасти, среди профсоюзов. Дело в том, что в отличие от довоенных времен, когда поддержку тори рабочим классом обеспечивали преимущественно традиционные сторонники консерваторов в среде этого класса¹, на такого рода голосование «по инерции», как наглядно продемонстрировали выборы 1945 г., рассчитывать впредь данной партии уже не приходилось.

Если партия консерваторов довольно ощутимо сдвинулась к центру, то в Лейбористской партии, особенно после ее поражения на выборах 1951 г., усилились леворадикальные настроения. Острая внутрипартийная борьба, в ходе которой левое крыло выступало за социалистические по сути установки (ст. 4 принятого в 1918 г. Устава партии), обусловила длительный, 13-летний, период ее пребывания в оппозиции. Лидер партии в тот период (представитель ее правого крыла) Х. Гейтскелл пытался в 1960 г. исключить указанную статью из устава, но потерпел поражение. Расколотая на враждующие фракции партия была явно не готова противопоставить консервативному варианту социал-реформизма свой собственный, который разрабатывали ведущие идеологи лейборизма правого толка.

Только Г. Вильсону, пришедшему к руководству партией в 1963 г., удалось приглушить накал противоречий и, выдвинув лозунг форсирования научно-технической революции, сформулировать альтернативу консервативной политике, приемлемую для левых и правых лейбористов. На практике его альтернатива органично вписалась в социал-реформистскую модель, поэтому с приходом в 1964 г. к власти правительства Вильсона социал-реформистский консенсус окончательно утвердился, обретя, таким образом, твердую двухпартийную основу.

Примечательно, что, едва утвердившись, социал-реформистский консенсус стал давать серьезные сбои. С 1968 г. в Консервативной партии все громче заявляла о себе группа влиятельных деятелей, выступавших с резкой критикой государственного вмеша-

¹ См.: *Городецкая И.Е.* Великобритания: Избиратели, партии, выборы. М., 1974; *Степанова Н.М.* Консервативная партия и рабочий класс в послевоенной Англии. М., 1972.

тельства в экономику, «растущего бремени налогов» и «непомерных социальных выплат». В 1970 г. партия приняла предвыборный манифест, основными требованиями которого стали «свободное предпринимательство», приватизация национализированных лейбористами отраслей, «обуздание профсоюзов», снижение социальных расходов. Возглавивший к тому времени партию Э. Хит и его сторонники заявили о своем намерении осуществить «тихую революцию», которая должна была без лишней конфронтации реализовать все эти установки.

Как вскоре выяснилось, Хит и другие сторонники «тихой революции» явно поторопились. Индустриальная эпоха еще не закончилась, что в полной мере ощутили вскоре победившие на выборах 1970 г. консерваторы. Премьер-министр, столкнувшись с реалиями социально-классовых отношений и терпя поражение в противоборстве с профсоюзом горняков, спустя полтора года совершил поворот «на 180 градусов» и стал чуть ли не большим этатистом и корпоративистом (сторонником трипартизма), нежели лейбористы.

При всей кажущейся экстравагантности «метаний» Хита и его Кабинета эти «метания» отнюдь не были случайными, а лишь отражали вступление страны в период перехода от одной эпохи к другой. По сути дела с конца 1960-х — начала 1970-х гг. социал-реформистская модель все менее соответствовала реалиям социально-экономической и политической жизни страны. Неудивительно, что уже через год после поражения консерваторов на февральских выборах 1974 г. на пост лидера тори был избран принципиальный противник этой модели, — Маргарет Тэтчер. От жесткого следования социал-реформизму вынуждены были через какое-то время отказаться и лейбористы. Именно их министр финансов Д. Хили стал первым политическим деятелем Великобритании, который начал практиковать монетаристские рецепты финансового менеджмента М. Фридмана и других неолибералов. Всего через четыре года после «фальстарта» Э. Хита обозначился четкий рубеж: политическое развитие страны вступило в новый этап, на котором началась адаптация партийно-политической системы к новой, либерально-рыночной модели.

Тем не менее, становясь все менее эффективной, социал-реформистская модель далеко не сразу сдала свои позиции. Породив ее, социальные и экономические условия индустриального общества еще во многом продолжали определять общественно-

политическое развитие. Лишь через десять лет своего пребывания на посту лидера Консервативной партии и шесть лет пребывания на посту премьер-министра М. Тэтчер смогла бросить вызов тем силам в рабочем движении, которые способствовали отстранению от власти правительства Э. Хита. Столкновение с ними было не просто одним из эпизодов классовой борьбы. Забастовка шахтеров продолжалась почти год и потерпела поражение. После него рабочее и профсоюзное движение Великобритании пошло на спад. Однако его главными причинами стали не поражение стачечников и жесткая антипрофсоюзная политика «железной леди», а глубокие, необратимые изменения в структуре экономики, упадок старых отраслей промышленности и быстрое сокращение занятых в них групп рабочего класса.

Консерваторы, как и в послевоенный период, быстрее приспособились к новым реалиям. Причем на сей раз именно они инициировали переход к новой модели развития, заработав на этом крупные политические дивиденды.

В изменившихся условиях перед лейбористами встала задача коррекции политического курса, которая вновь вызвала обострение внутрипартийных отношений. Оказавшись в оппозиции, партия тут же раскололась на два враждующих лагеря. Один из них повел борьбу за ее превращение в «истинно социалистическую», другой же — за сохранение ее умеренной, социал-реформистской ориентации. Однако после катастрофического поражения на выборах 1983 г. острота борьбы между двумя фракциями стала притупляться, их позиции начали сближаться, а принадлежавшие к умеренно левому крылу лидеры партии (М. Фут и, особенно, сменивший его в 1983 г. Н. Киннок) постепенно сдвинулись вправо. К выборам 1987 г. партия практически вернулась на прежние, социал-реформистские позиции. Однако этого было явно недостаточно, чтобы достичь хотя бы относительного равенства политических потенциалов консерваторов и лейбористов.

Изменилась страна, изменилась экономика, а «тэтчеристская революция» привела к заметным сдвигам в менталитете британцев. Социальная база лейбористов, оставаясь примерно той же, что и раньше, и в количественном, и в качественном отношении не могла послужить опорой для нового прорыва к власти. Избранный в 1994 г. лидером партии Тони Блэр и группа его единомышленников повели борьбу за радикальное обновление партийной доктрины и программных политических установок. Состав рядовых членов партии стал быстро меняться, численность ее

сторонников в среднем классе начала расти, и она стала набирать политический вес, необходимый для победы над консерваторами.

На сей раз в кризисной ситуации оказалась уже партия тори. Кризис Консервативной партии в значительной мере стал результатом износа ценностей тэтчеризма, а также расплатой за слишком долгое пребывание у власти (что обернулось рядом негативных последствий) и за внутрипартийные разногласия.

С приходом к власти в 1997 г. правительства Блэра в Великобритании начался новый, третий послевоенный цикл политического развития, основой которого стал своего рода синтез социал-реформистской и неоконсервативной (или, как она позже стала называться, неолиберальной) моделей. Данный синтез представляет собой, однако, не механическое сложение, а органическое слияние их модифицированных, лишенных крайностей версий. Социал-реформистская модель лишается своего жесткого этатистского начала как в экономической, так и в социальной сферах, а неолиберальная — столь же жестких приоритетов «чистого рынка».

Идейно-политическим кредо нового лейборизма стала концепция «третьего пути», изложенная в книге известного социолога и влиятельного советника Блэра в первый срок его премьерства Э. Гидденса². Более популярная версия концепции представлена в брошюре самого Блэра под тем же названием³.

В течение 13 лет пребывания у власти лейбористы, однако, мало что сделали для реализации тех далеко идущих положений «третьего пути» (устранение «социальной исключенности», создание «коммунитарной демократии» и «общества соучастия»), о которых с таким апломбом заявили в канун победы на выборах 1997 г. В результате «третий путь» во многом утратил первоначальную идеологическую направленность, сохранив ее лишь в той мере, в какой она позволяет лидерам партии удерживать своего традиционного избирателя.

Подобного рода центристская коррекция «третьего пути», равно как и дальнейший отход Консервативной партии от жестких либеральных идейно-политических установок (в правление Дж. Мейджора 1990—1997 гг.), способствовали становлению и утверждению в стране нового межпартийного консенсуса.

² См.: *Giddens A. The Third Way*. L., 1998.

³ См.: *Blair T. The Third Way*. L., 1998.

Переход от индустриализма к постиндустриализму, став объективной причиной смены базовой социально-экономической модели и опирающегося на нее консенсуса, не только обусловил смену электоральных циклов. Он также, что не менее важно, привел к ослаблению самих начал, на которых зиждется и влияние обеих главных партий, и британская двухпартийная система в целом. Естественно, что ослабленная лояльность избирателей оказалась на руку «третьим» партиям, и прежде всего либералам. Она означала не что иное, как переход от преимущественно классового принципа голосования к инструментальному, при котором для избирателей уже не имело большого значения, считается ли партия, за которую они голосуют, рабочей или буржуазной. Главным для массового избирателя становилось соответствие положений и политического курса партии его собственным, чисто прагматическим предпочтениям и запросам.

Разумеется, указанный процесс не привел к полному демонтажу прежних социально-классовых основ партийной системы. И потому сформулированная в тот период концепция «партии для всех» («универсальной партии»), т.е. партии, полностью утратившей свою идеологически обусловленную идентичность, скорее упрощенно толковала изменения, чем передавала их суть. Как в момент своего появления, так и в настоящее время понятие «партии для всех» — не столько реальность, сколько констатация тенденции.

Таким образом, с середины 1970-х гг. социально-классовые отношения перестают быть главным фактором, который обуславливает структурирование британской партийной системы.

Наглядной иллюстрацией перемен стал «подвешенный парламент» 2010 г., который, однако, не стал простым повторением пройденного, а знаменовал серьезные качественные метаморфозы во всей системе политических отношений.

6.2. Новые игроки на электоральном поле

Одним из наиболее значимых изменений, хотя и далеко не единственным, стало созданное впервые в послевоенной истории коалиционное правительство. Что касается двухпартийности как своего рода оплота британской политической системы, то она перестала быть таковым. У обеих главных партий резко снизилось число твердых приверженцев («электорального ядра»), готовых в любом случае проголосовать за них. Как выяснилось в ходе

предвыборной кампании, доля «твердого ядра» у лейбористов сократилась примерно на треть, до 20%, а у консерваторов — до 30–35%⁴. Для сравнения, в конце 1950-х гг. «ядро» обеих партий составляло 85% их электората, а в 1974 г. — около 70%⁵.

Не менее показательным результатом того же процесса реформирования партийного поля стала заметно возросшая роль «третьих» партий. Существенно обозначилось, в частности, влияние региональных партий Шотландии и Уэльса. Более того, на дополнительных выборах в одном из избирательных округов летом 2012 г., оттеснив все традиционные партии, победу одержала, к полной неожиданности всех наблюдателей, партия «Респект» («Уважение»), основной электорат которой — иммигранты и солидарные с ними жители местных общин⁶. Случай этот может на долгое время остаться единичным, но он как нельзя лучше характеризует далеко не однозначные процессы в мультикультурных общинах страны и свидетельствует о том, что традиционная двухпартийность начинает подвергаться испытаниям и со стороны новых политических игроков.

Наглядно демонстрируют этот феномен масштабные успехи Партии независимости Соединенного Королевства (ПНСК), выступающей за выход страны из Европейского союза. Впервые она заявила о себе в 1999 г., проведя трех своих кандидатов в Европарламент. На выборах в 2004 г. их численность возросла уже до 12, а в 2009 г. — до 13. Собрав на последних выборах в Европарламент 16,5% голосов, партия вышла на второе, после консерваторов, место, опередив лейбористов⁷. Хотя на всеобщих выборах 2010 г. ПНСК не завоевала ни одного места, она смогла отобрать у консерваторов почти миллион голосов, лишив их возможности завоевать пусть и незначительное, но абсолютное большинство и сформировать однопартийное правительство. После выборов ПНСК продолжила укреплять свои позиции, что отражают как на резуль-

⁴ The Guardian. 27 April 2010.

⁵ См.: *Перегудов С.П.* Лейбористская партия в социально-политической системе Великобритании. М.: Наука, 1975. С. 55.

⁶ См.: URL: www.facebook/citizens.uk/; URL: <http://www.respectparty.org/2010/12/about-respect-party.html>; URL: http://directaction.org.au/issue3/respect_chequered_career_in_british_politics.

⁷ URL: http://www.europarl.org.uk/ressource/static/files/european_elections/http___www.europarl.org.uk_section_1999_1999-election-figures.pdf; URL: http://www.europarl.org.uk/ressource/static/files/european_elections/rp04-050.pdf; URL: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00082fcd21/Results-by-country-%282009%29.html?tab=27>.

таты опросов общественного мнения (согласно которым рейтинг партии достиг 10–18%)⁸, так и результаты дополнительных выборов в парламент. На одних из них, в феврале 2013 г., партия получила второй результат после ПЛД (в тех округах, где либерал-демократы традиционно имели твердое большинство), оставив позади и консерваторов и лейбористов⁹.

Постепенно ПНСК стала пробиваться и в представительные органы на местах. В ходе местных выборов в мае 2013 г. она смогла провести уже 140 своих кандидатов, завоевав в округах, где участвовала в выборах, 25% голосов¹⁰.

На фоне резкого падения рейтинга либеральных демократов ПНСК претендует на роль третьей партии. Однако ее место в британской политике не укладывается в «двухсполовинную модель». Как с полным основанием отмечал еженедельник «Экономист», партия олицетворяет новые протестные настроения и в целом «политику протеста», что значительно меняет партийно-политический ландшафт¹¹. В то же время подъем ПНСК — одно из ярких проявлений того кризиса, который переживает система представительной демократии страны и который сродни кризису в ряде других европейских, да и не только европейских, стран.

Отличительная черта кризиса, писал Дж. Кин в своей книге «Жизнь и смерть демократии», в том, что растущая часть населения поворачивается спиной к формальной партийной политике, говорит о «бесчестности» и «ненужности» партий, политиков и парламентов. Множество исследований подтверждает масштабность этого тренда¹². Согласно данным опросов 1960–2000 гг., доля членов политических партий в их электорате за этот период в странах Европы сократилась с 15 до 5%, причем в некоторых из них (в том числе в Великобритании) она снизилась вдвое ниже среднего показателя, т.е. примерно до 2–2,5%¹³. Данные подтверж-

⁸ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-18264385>.

⁹ URL: <http://www.eastleigh.gov.uk/the-council/elections-and-voting/by-election2013.aspx>.

¹⁰ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-22382098>.

¹¹ The UKIP Insurgency // The Economist. 9 June 2012 (URL: <http://www.economist.com/node/21556586>).

¹² Основатель и руководитель лондонского «Центра изучения демократии» профессор Вестминстерского университета (см.: *Keane J. The Life and Death of Democracy*. L.; N.Y.; Toronto: ABS Company, 2009. P. 254).

¹³ Ibid.

даются и многочисленными опросами, результаты которых публикуются в британских СМИ и Интернете.

Несмотря на то что «третьи» партии остаются и наверняка еще надолго останутся «малыми», само их появление в качестве весомого элемента партийного поля, равно как и общая эрозия электоральной демократии, знаменуют перелом в традиционных условиях британской демократии, которые уже не в состоянии обеспечивать ее функционирование в прежнем «вестминстерском» формате.

Глава 7. КРИЗИС ВЕСТМИНСТЕРСКОЙ МОДЕЛИ И НОВЫЕ ФОРМЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ

7.1. «Образец» утрачивает оригинальность

Вестминстерская система представительной демократии включает не только традиционные политические партии, их членов и электорат, но и двухпалатный парламент, равно как и формируемые им и взаимодействующие с ним органы исполнительной власти. В течение долгого времени эта модель служила своего рода образцом для многих других стран, в которых парламентская демократия складывалась позднее и которые большей частью входили в сферу влияния «Великой Британии» сначала как империи, а затем как Британского содружества наций. Кризис Вестминстерской модели стал проявлять себя уже с 1960-х гг., хотя только с середины 1970-х гг. он начал привлекать внимание широкого круга наблюдателей из экспертного сообщества и СМИ.

В последующие годы, и особенно в начале XXI в., он превратился в данность, и в ходе выборов 2010 г. уже мало кто в этом сомневался. Кризис усугублялся и после них, а сама система утрачивает последние остатки своей привлекательности.

К тому, что уже было сказано по этому поводу выше, следует добавить, что в ходе предвыборной кампании британская представительная демократия начала ощутимо сдвигаться в направлении американизации. По образу и подобию утвердившейся в США практики, впервые в истории Британии были проведены теледебаты между лидерами претендовавших на победу партий, а также, по сути, заимствована технология их проведения. Причем и Д. Кэмерон, и Г. Браун наняли практически тех же советников, которые консультировали в ходе президентской предвыборной кампании Б. Обаму. Как отмечали компетентные британские аналитики, теледебаты отныне прочно займут свое место в преддверии последующих всеобщих выборов, ибо ни одна партия уже не сможет, не дискредитируя себя, от них отказаться.

Внедрение теледебатов в практику предвыборной борьбы меняет во многом само ее течение и существенно влияет на ее исход. Не менее серьезное значение имеет тот факт, что, усиливая роль партийных лидеров и их имиджа, теледебаты вызывают такие изменения в природе предвыборной кампании, которые делают ее по характеру скорее президентской, чем парламентской. Лидер победившей партии становится фактически уже не «первым министром», а политиком, располагающим властью и влиянием, сравнимыми с президентскими. Уже довольно давно так называемое кабинетное правление стало утрачивать функцию коллегиальности, а Кабинет министров — статус коллективного органа, играющего главную роль в принятии важнейших политических решений (о чем писали британские аналитики¹, и не только они²). Наиболее ярко «президентский» стиль правления демонстрировала Маргарет Тэтчер, а после нее — Тони Блэр. Хорошо известно, как Блэр буквально навязал своим коллегам решение о вторжении в Ирак. Подобным же образом принимались и многие другие решения в области внутренней и внешней политики.

Существенно повышая роль партийных лидеров, теледебаты изначально придают главе победившей партии более высокий политический статус и практически завершают и без того уже далеко зашедший процесс персонификации политической власти. Недаром газета «Таймс» в самый канун выборов опубликовала статью, автор которой предлагал легализовать новый порядок вещей и формально принять американскую систему правления (не лишая, впрочем, монарха его нынешних чисто формальных прерогатив³).

Конечно, корень проблемы не в «американизации» политического процесса, а в том, что персонификация его субъектов снижает качество британской демократии. В то же время развивается тенденция ее обновления. В отличие от конституционной реформы, новые императивы побуждали и побуждают к действию не только политический и экспертно-профессиональный истеблишмент, но и само гражданское общество и его организации (к действию как сознательному, так и стихийному).

¹ См.: The British Prime Minister / Ed. by A. King. L., 1985.

² См.: *Перегудов С.П.* Тэтчер и тэтчеризм. М., 1996. С. 117–129.

³ См.: *Cavendish C.* Our Parliament is Stifled by Inexperience and Patronage. Let us Have American System Instead // The Times. 2 May 2010.

7.2. Политический мониторинг власти: бег на месте или выход на новые рубежи?

Своеобразие современного этапа демократической активности состоит в том, что она осуществляется в рамках концепций, которые достаточно четко идентифицируют ее основы и принципы. Особого внимания заслуживают две концепции, которые не просто отчетливо постулируют начала и принципы демократии, но и опираются на анализ реалий, как уже существующих, так и назревающих.

Первая из них — концепция мониторинговой демократии, которую обстоятельно и аргументированно изложил профессор Дж. Кин. Вторую более кратко и, скорее, в аналитическо-публицистическом ключе излагает сотрудник Института исследований публичной политики (ИИПП) М. Стиэрс, обозначая ее как «повседневную демократию»⁴. Концепция «повседневной демократии» находит поддержку, хотя и не обязательно лишь в данной формулировке, в весьма авторитетных кругах британского политического и экспертного сообщества⁵. Заслуживает внимания и тот факт, что разрабатываемая в ИИПП «Программа для Британии» во многом перекликается с положениями очерков Стиэрса⁶.

Основной посыл концепции «повседневной демократии» заключается в том, что поскольку «Вестминстерская демократия не может уже реализовать запросы нации», необходимо определить пути, которые должны способствовать осуществлению этих запросов. Сверхзадача «повседневной демократии» заключается в том, чтобы преодолеть «социальную изоляцию», сформировать единую национальную идентичность и, преодолевая «фрагментированный индивидуализм», использовать объективно существующие возможности этического, политического и организационного плана для того, чтобы создать необходимые условия для продвижения к «новой коммунальности»⁷.

⁴ Stears M. Everyday Democracy / IPPR. 2011 // URL: http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/09/everyday-democracy-110922_7993.pdf.

⁵ Ibid. P. VII.

⁶ URL: http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2013/02/condition-of-britain-130213_10325.pdf.

⁷ Stears M. Op. cit. P. 5, 6, 34, 49.

Как пример уже начавшегося движения по этому пути Стиэрс упоминает разностороннюю деятельность движения «Граждане Лондона», которое символизирует новый тип организации граждан для реализации своих прав и интересов⁸. При этом он отнюдь не сбрасывает со счетов политические партии и другие традиционные организации и движения, полагая, что будущее за совместной активностью как тех, так и других.

Не игнорирует Стиэрс и те возможности, отчасти уже реализуемые, которыми располагает бизнес, и в том числе — крупный, корпоративный. В этой связи он особо отмечает влияние оказываемое на отношения социально ответственных корпораций со стейкхолдерами, среди которых далеко не последнюю роль играют местные сообщества и некоммерческие организации. Эти отношения, которые он оценивает как весьма перспективные⁹, органически вписываются в сферу непартийного политического взаимодействия.

Концепция «мониторинговой демократии» Дж. Кина основана на анализе многовековой истории становления и развития сначала «ассамблейной демократии», а затем — демократии представительной. Само понятие «мониторинг» автор определяет как «публичный контроль и публичную проверку лиц, принимающих решения, будь то в сфере государственных и межгосударственных институтов, неправительственных организаций или институтов гражданского общества: таких как бизнес, профсоюзы, спортивные учреждения или благотворительные фонды»¹⁰. Иначе говоря, это не просто контроль и проверка, но и взаимодействие, существенно влияющее на сам характер демократического процесса и на роль общественных акторов в качестве его прямых участников. Особое место Кин отводит блогингу и другим формам медийного контроля, и само название концепции явно указывает на приоритетное значение тех форм общественной активности, которые напрямую связаны с Интернетом. Обоснованность суждений Кина относительно роли электронных СМИ наглядно подтверждается ходом многомесячной предвыборной кампании 2010 г. в Великобритании.

Указывая на роль «новых СМИ», газета «Таймс» за три недели до голосования назвала выборы 2010 г. «электронными» и привела

⁸ Stears M. Op. cit. P. 49.

⁹ С чем я как соавтор посвященного им специального исследования могу лишь согласиться. См.: *Перегудов С.П., Семенов И.С.* Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии. М.: Прогресс-Традиция, 2008.

¹⁰ Keane J. Op. cit. P. XXVI.

ряд примеров, подтверждающих, что в конце кампании «любой, имеющий доступ в Интернет, получил возможность включиться в обсуждение проблем с кандидатом»¹¹. Это — первые выборы, писала газета, позволившие избирателю выразить свое мнение в ходе кампании.

Как выяснилось после первых теледебатов, традиционные СМИ отнюдь не утратили своей роли, и те, кто поначалу склонен был переоценивать роль «новых СМИ», вынуждены были признать, что именно телевидение, а также массовые печатные издания (газеты «Сан», «Дейли мейл» и другие таблоиды) лидировали в ходе предвыборной борьбы. При всем том, следует учесть, что выборы 2010 г. были первыми, в ходе которых Интернет и онлайн-сообщества привлекли значительную часть электората, особенно молодежь, к более активному участию в выборах. Так, по данным журнала «Экономист» за две недели до выборов более 20% избирателей, не удовлетворяясь традиционными СМИ, использовали в ходе кампании доступ к Интернету¹².

Одной из форм электронного мониторинга стала деятельность интернет-сообществ, например, «Демократический клуб», «Ваш выбор», «Ваш будущий депутат парламента». Эти сообщества объединяют сотни обладающих заслуженной репутацией граждан, чтобы, как заявляют их руководители, «совместно мониторить» кандидатов в избирательных округах, с помощью электронной почты выявляя их реальные позиции, вскрывая возможные противоречия и ставя перед кандидатами возникающие у избирателей вопросы. Цель — обеспечить прозрачность выборов, подотчетность кандидатов и стимулировать участие волонтеров в распространении листовок, фотографий и в свершении тому подобных «малых дел».

Новые формы предвыборной борьбы, опробованные в ходе президентских выборов 2008 г. в США, способны, как писала газета «Гардиан», лишить политиков и традиционные СМИ монополии воздействия на электорат, предоставляя последнему «неожиданную возможность влиять на ход кампании и ее результаты»¹³. Специфической формой «мониторинговой демократии» стали интернет-версии печатных СМИ. Наиболее далеко в этом в плане продвинулась газета «Гардиан». Практически все наиболее значи-

¹¹ The Times Online. 12 April 2010.

¹² The Economist. 24 April 2010.

¹³ Guardian Online, 17 March 2010.

мые речи лидеров перед всеми аудиториями сразу размещались на сайте газеты. В результате пользователь Интернета получал возможность слушать и читать речи или выдержки из них, причем не просто читать, но комментировать их онлайн. Обычно количество таких комментариев исчислялось сотнями, а иногда и превышало тысячу. Избиратель, выходящий на сайт газеты, мог не только высказать свое мнение, но и ознакомиться с большим разнообразием мнений своих сограждан, причем как рядовых, так и квалифицированных профессионалов.

Сравнивая степень участия «сети» в ходе выборов 2005 и 2010 гг., автор одной из статей на сайте, где собраны основные материалы о выборах и их итогах, писал, что такие активные участники «сети» в кампании 2010 г., как Твиттер, Фейсбук, ЮТьюб и целый ряд других, в 2005 г. либо только зарождались, либо еще не набрались опыта. Указывая на явный контраст в активности и профессионализме «новых СМИ» тогда и сейчас, автор особо отмечал участие в них не только рядовых пользователей, но и многих видных политических и общественных деятелей, включая некоторых партийных лидеров. При этом особое внимание он уделял различным формам диалога в рамках «мониторинга снизу»¹⁴. Особую активность в этом плане проявляла ЮТьюб¹⁵.

В общей сложности на «избирательном» сайте¹⁶ в конце мая 2010 г. было размещено около двух десятков (из двухсот с лишним) материалов, в той или иной мере посвященных участию «новых СМИ» в предвыборной кампании. Значительно более полное представление по теме можно получить, если зайти на сами веб-сайты упомянутых сетей.

Важную часть мониторинга «снизу» составляли «блоговые» полосы газет, причем не только сами «блоги», но и многочисленные комментарии к ним. По мере приближения даты выборов, диалог в рамках «встречного мониторинга» обретал все более острый характер, в него вовлекалось все больше людей.

Среди других широко распространенных форм предвыборного мониторинга следует назвать веб-сайты лидеров партий, членов парламента и кандидатов, а также практически всех политических партий, включая «малые».

¹⁴ UK-general-election-com/Digital Election 2010/ // URL: www.youtube.com.

¹⁵ Ibid. The YouTube Facebook Digital Debates // URL: <http://www.youtube.com/watch?v=k-Ua4kPMwrU>.

¹⁶ www.uk-general-election.com.

Оценивая после выборов общее значение новых электронных СМИ в предвыборной кампании и их влияние на результаты выборов, газета «Файнэншл таймс» особо выделила их роль в вовлечении молодежи в кампанию. В статье своего интернет-редактора «Он-лайн кампании повлияли на британского избирателя» газета констатировала, что почти треть молодых людей в возрасте 18–24 лет в ходе опросов заявили, что политическая дискуссия в Интернете повлияла на их голосование¹⁷. Признавая, что роль телевидения и традиционных печатных СМИ была заметно выше, автор в то же время солидаризировался с мнением специалистов, которые считают, что выход новых СМИ в период предвыборной кампании на передовые рубежи политических дебатов — начало новой эры.

Обращает на себя внимание еще одно важное положение исследования профессора Кина. Как он пишет, «мониторинговая демократия» не просто налагается на традиционную представительную демократию, она «мутирует» с ней и, компенсируя ее угасающий политический потенциал, придает политическому процессу новое качество, что и подтвердил весь ход предвыборной кампании. Выборы в Великобритании подтверждают и другой тезис книги Кина, а именно: наличие не только позитивных, но и негативных тенденций в развитии современной демократии.

Стоит напомнить, что сама книга английского ученого называется «Жизнь и смерть демократии», и в ней он довольно подробно останавливается на негативных сторонах развития этой формы правления. По мнению Кина, «демократическому тренду противостоят контр-тренды», и так называемый глобальный триумф демократии может обернуться «костром на льду»¹⁸. Существуют, по его словам, «черные дыры», в которые может провалиться демократия, и среди них — «видеократия» и «телепопулизм». Однако, будучи скорее оптимистом, Кин исходит из того, что продолжение демократии как особого образа жизни требует, чтобы она менялась, преодолевая те вызовы и риски, с которыми сталкивается.

Если говорить о британских выборах, то некоторые из тем и сюжетов (например, включение в качестве кандидата от либерал-демократов известной порнозвезды, участие в дебатах членов семей партийных лидеров, оживленные толки вокруг их откровений)

¹⁷ The Financial Times. 19 May 2010.

¹⁸ Keen J. Op. cit. P. XXXIII.

отвлекли избирателя от главного, что явно не способствовало рациональному выбору.

Далеко не все просто и с новыми электронными СМИ. На сайте интернет-компании «Академи» на следующий день после выборов была размещена статья одного из директоров Твиттера Т. Пауэра под заголовком: «В 2020 году выборы в Соединенном Королевстве будет проводить Твиттер». Суть рассуждений автора сводилась к тому, что на выборах 2010 г. политики чересчур осторожно использовали Интернет, опасаясь чрезмерной его политизации. Однако, утверждал автор, к 2020 г. человечество настолько хорошо освоит Интернет, что уже не позволит политикам его игнорировать. Не отрицая возможностей других интернет-сайтов и интернет-сообществ, автор, судя по всему, считает, что именно Твиттер займет монопольные позиции среди них.

Многие эксперты и комментаторы весьма критически отнеслись к общему посылу Пауэра. Одни указывали на возможность манипулирования информацией и самими дебатами, другие — на то, что опасения политиков относительно чрезмерной политизации Интернета отнюдь не беспочвенны, и что в СМИ уже ставится вопрос и принимаются меры к противодействию тенденциям такого рода, третьи заявляли о возможности различных злоупотреблений как со стороны организаторов, так и со стороны пользователей сети. Ни один из комментаторов не предлагал ввести жесткие ограничения на пользование Интернетом и веб-сайтами. Речь шла о другом: о необходимости упорядочить использование этого эффективного средства предвыборной борьбы.

Учитывая важность поднятой темы, необходимо отметить, что сводить «мониторинговую демократию» к Интернету означало бы серьезно переоценивать ее значение и недооценивать многие другие ее виды.

Перечисляя разнообразные виды «мониторинга властей», профессор Кин пишет о «гражданских жюри», независимых публичных расследованиях, участии граждан в бюджетном процессе, выявляя, по сути дела, формы общественной активности, напрямую вписывающиеся в принципы демократии участия в ее современном понимании. Когда Кин обращает внимание на «консультативные комиссии», «консенсус-конференции» и им подобные формы мониторинговой демократии, он напрямую вторгается в сферу «согласительной демократии» и «трипартизма». Точно так же упомянутые им «гражданские ассамблеи», состязательные процедуры выявления общественных интересов, практику неза-

висимой экспертизы можно с полным основанием вписать в концепт «сообщественной демократии» А. Лейпхарта. Наконец, такие фигурирующие в его перечне виды мониторинга, как «парламенты меньшинств», «разбирательства на рабочем месте» и другие формы низовой общественной активности органично вписываются в концепт «повседневной демократии». Всего, согласно изысканиям Дж. Кина, в послевоенный период возникло около сотни видов мониторинга властей, которых «раньше никогда не было»¹⁹.

Среди форм мониторинговой демократии в Британии, не упоминаемых Кином, можно выделить такие, как учрежденные лейбористским правительством зоны активности в здравоохранении, формируемые на основе партнерства между местным советом и гражданскими некоммерческими организациями. На той же основе действуют «зоны активности в образовании», в орбиту которых включились (на начало XXI в.) около полутора тысяч школ²⁰.

Все более заметное место в сфере социальных услуг занимает «социальное предпринимательство», основанное на взаимодействии НКО, власти и бизнеса на принципах синтеза социальных и рыночных функций последнего²¹. По своей сути это — не что иное, как современный вид социальной демократии, накладывающийся на такие ее традиционные формы, как тред-юнионизм и коллективно-договорная система.

Приведенные примеры хорошо иллюстрируют те серьезные перемены, которые претерпевает британское политическое пространство. При этом, однако, пока нет оснований полагать, что мониторинговая демократия преодолевает или уже начала преодолевать системный кризис демократии и ее институтов.

Стратегические новации британского политического и экспертного сообщества, при всей их противоречивости и непоследовательности, позволили, придерживаясь многовековой традиции, сохранить за ним роль одного из флагманов политического «форматирования» как в Европе, так и в мире.

¹⁹ Keen J. Op. cit. P. XXVII–XXVIII.

²⁰ Britain 2001. The Official Yearbook of the United Kingdom. L., 2001. P. 129; 90.

²¹ Согласно данным сайта Social Enterprise UK, к весне 2013 г. в стране насчитывалось 68 тыс. социальных предпринимателей, а численность занятых в этой сфере деятельности составляла 800 тысяч. В материалах сайта содержится доклад о состоянии социального предпринимательства в стране, из которого следует, что оно активно развивается и имеет неплохие перспективы для дальнейшей экспан-

К числу значимых факторов, позволивших добиться таких результатов, необходимо отнести, во-первых, постоянство, с которым британский истеблишмент осуществляет свою реформаторскую деятельность. Иногда она растягивается на десятилетия, замедляется или даже терпит поражение. Однако вслед за этим следуют новые инициативы, и процесс вновь принимает поступательное движение.

Во-вторых, нужно указать на умение политических кругов «работать над ошибками», извлекать уроки из неудач и фальстартов и, учитывая изменившиеся обстоятельства, предлагать более адекватные проекты и планы.

В-третьих, это постоянное, хотя и далеко не всегда открытое и очевидное, стремление учитывать назревшие общественные запросы и способность претворять в жизнь политические проекты с учетом этих запросов и опираясь на них.

Перечисленные принципы все более зримо мутируют с теми далеко не всегда позитивными проявлениями политического поведения британской элиты, которые чреваты опасностью «усыхания» британской демократии. Эта мутация, однако, скорее, повышает значимость указанных принципов для политического развития Великобритании.

8.1. Объективные обстоятельства и субъективные просчеты

Тони Блэр добился беспрецедентного успеха, трижды приведя свою партию к победе на всеобщих выборах. В течение 10 лет он занимал пост премьер-министра. Существует легенда, что после смерти лидера Лейбористской партии Дж. Смита в 1994 г. Т. Блэр и Г. Браун за ужином в лондонском ресторане «Гранита» заключили соглашение о том, что Браун снимет свою кандидатуру на выборах лидера партии, чтобы облегчить победу Блэра. С телегеничным лидером партия имела большие шансы завоевать голоса «плавающего» электората из среднего класса на будущих парламентских выборах. Блэр, со своей стороны, якобы обязался в случае победы партии предоставить своему соратнику в качестве канцлера казначейства (министра финансов) свободу рук во внутренней политике, а также обещал в будущем уступить ему лидерство в партии и, соответственно, пост премьер-министра.

Джеймс Гордон Браун родился в Шотландии в 1951 г. в семье священника. Семья жила в небольшом промышленном городке и в пору экономического кризиса помогала безработным. Под влиянием проповедей отца Гордон вместе с братом Джоном в гараже печатал воззвания для сбора денег в пользу беженцев из Африки. Уже в 12 лет он разносил листовки Лейбористской партии. С большим успехом учился в школе и в Эдинбургском университете, хотя на первом курсе в результате спортивной травмы частично потерял зрение (это, впрочем, лишь закалило его характер). Его кумиры — Рауль Валленберг, Мартин Лютер Кинг, Роберт Кеннеди, Нельсон Мандела.

Блэр и Браун были единомышленниками: «новый лейборизм» (курс на идейное и организационное реформирование партии с целью выражать интересы широких слоев общества и завоевать власть), как и концепция «третьего пути» в области социально-экономической политики, стали их общим детищем. Однако после

смерти лидера партии Дж. Смита Блэр и Браун оказались соперниками в борьбе за лидерство. В партии полагали, что Блэр обладает большей харизмой и обаянием, и это поможет перетянуть на сторону лейбористов колеблющихся избирателей среднего класса. Общая цель была достигнута: Блэр был избран лидером партии, и тремя годами позже лейбористы триумфально пришли к власти.

Серьезный и мрачноватый Г. Браун, завоевав за 10 лет на посту канцлера казначейства высокий авторитет, стал лидером партии и страны без борьбы, на безальтернативной основе. Он казался бесспорным преемником Блэра, ухода которого нетерпеливо ожидали в партии. Как писала газета «Дейли телеграф»¹, Браун был неуязвим на фоне обещаний обновить лейбористское движение, слушать народ и учиться у него, исправить ошибки Блэра.

В своем первом выступлении в качестве премьер-министра Г. Браун пообещал, что создаст новое правительство с новыми приоритетами, в числе которых он назвал здравоохранение, образование, жилищное строительство и восстановление доверия к государственным органам власти. Браун намеревался сформировать правительство, которое не будет базироваться исключительно на принципе лояльности, а вберет в себя способных и талантливых людей, взгляды которых представят широкий политический спектр². Привлекая представителей разных фракций в правительство, премьер-министр рассчитывал убедить избирателей в том, что он стоит над партиями.

По традиции всеобщие выборы в Британии должны проходить не позже, чем раз в пять лет. Однако в первые же дни своего правления Г. Браун назначил Д. Александера, министра по делам международного развития, координатором по проведению выборов. Ожидалось, что новый премьер захочет получить собственный мандат от избирателей и пойдет на выборы досрочно.

Основные должности на Уайтхолле заняли люди, близкие Брауну по убеждениям и мировоззрению. Министра торговли Алистера Дарлингга, близкого политического соратника, Браун перевел

¹ The Daily Telegraph. 3 May 2008.

² Должность советника по вопросам нераспространения ядерного оружия Браун предложил баронессе Ширли Уильямс (одному из организаторов Социал-демократической партии в начале 1980-х гг.). В правительство вошли сэр Марк Мэллок Браун (бывший первый заместитель Генсека ООН — замминистра иностранных дел), сэр Д. Джонс (бывший генеральный директор Конфедерации британской промышленности — замминистра торговли), адмирал сэр А. Уэст (замминистра внутренних дел), профессор сэр Ара Дарзи (замминистра здравоохранения).

на свою прежнюю должность министра финансов. Он пользовался репутацией компетентного и надежного человека. Бывший министр иностранных дел, затем лидер лейбористов в Палате общин Джек Стро был назначен министром юстиции, а министром внутренних дел — Джеки Смит (первая женщина на этой должности). Министр обороны Дэс Браун был единственным из Кабинета Блэра, кто сохранил свой пост. Ему, шотландцу, также был предоставлен портфель министра по делам Шотландии. Харриет Харман стала лидером Палаты общин, министром по делам женщин, а также заняла пост председателя Лейбористской партии.

Во главе Форин-офис был поставлен Д. Милибэнд. В 41 год он стал самым молодым министром иностранных дел со времен Дэвида Оуэна (в Кабинете Дж. Каллагэна в 1977–1979 гг.). Милибэнд стал известен в качестве разработчика идей «нового лейборизма» и «третьего пути». С 1994 г., возглавляя Политический отдел аппарата лидера Лейбористской партии, он получил прозвище «мозг». По своим идейным воззрениям Милибэнд находится на левом фланге «нового лейборизма», придерживаясь более радикальных эгалитаристских воззрений, нежели Блэр, и симпатизируя континентальной западноевропейской социал-демократии. В 2001 г. Блэр предоставил своему протеже возможность баллотироваться в надежном округе на выборах в парламент и стать самостоятельным политическим и государственным деятелем³. В СМИ его окрестили политическим наследником Блэра. Поговаривали также, что Браун предоставил ему высокую должность за отказ баллотироваться на пост лидера Лейбористской партии.

В отличие от старого поколения сторонников Блэра и давних критиков Брауна, Милибэнд относился к «банде с холма Примул»⁴. Этот круг молодых лейбористов составляли люди, занимавшиеся в основном разработками политических проектов в «мозговых центрах» и состоявшие в правительстве на должностях советников⁵.

³ В качестве члена правительства Д. Милибэнд занимался проблемами школьного образования, с 2005 г. городским планированием и местным самоуправлением, а в 2006 г. Блэр назначил его министром по делам окружающей среды, пищевой промышленности и сельского хозяйства.

⁴ The Primrose Hill Gang — по названию зажиточного, фешенебельного района Лондона, в котором жил Д. Милибэнд.

⁵ В их числе младший брат Д. Милибэнда — Эд Милибэнд. С 1997 по 2003 г. он был специальным советником министра финансов, затем преподавал в Гарварде, но вернулся в казначейство, а с 2005 г. — член парламента. Относился к левому флангу «новых лейбористов». В 2010 г. избран лидером Лейбористской партии,

«Банда с Холма примул» пыталась сгладить разногласия между Блэром и Брауном, считая, что размежевание между ними носит скорее налет личного соперничества за власть, нежели обозначает политический раскол. Кабинет Брауна был хорошо сбалансирован: на четырех высших постах — два «блэрита» (Д. Милибэнд и Дж. Смит) и два «браунита» (А. Дарлинг и Дж. Стро).

Г. Браун самым тщательным образом продумывал свои действия после вступления на пост премьер-министра. В своем первом обращении к парламенту он внес ряд предложений, касающихся конституционной реформы, которые должны были позволить правительству повысить подотчетность парламента избирателям и расширить права депутатов. В свете непопулярности войны в Ираке парламент предполагалось наделить правом объявлять войну и ратифицировать международные договоры⁶. Браун также намеревался создать Совет национальной безопасности для координации военной, полицейской, разведывательной и дипломатической деятельности, на регулярной основе публиковать стратегию национальной безопасности⁷.

Среди замыслов Брауна внутриполитического характера были следующие проекты: парламентские слушания по кандидатурам на высшие государственные посты (по образцу сенатских слушаний в конгрессе США); этический кодекс для министров; обнародование Билля о правах («писаной конституции»); изменение законов, ограничивающих право проводить демонстрации на Парламентской площади; отказ премьер-министра от назначения епископов Англиканской церкви. Премьер не считал целесообразным введение пропорциональной системы голосования на выборах в парламент, но выступал за назначение выборов на выходные дни вместо четверга, за предоставление избирательного права с 16 лет, а не с 18.

В области социальной политики Браун внес законопроекты, нацеленные на то, чтобы молодые люди могли продолжать об-

выиграв у брата с минимальным перевесом (немногим более 1% голосов благодаря поддержке профсоюзов). Многие годы рядом с Брауном находился Эд Боллс (работал министром по делам детей, школьного образования и семьи; позже Э. Милибэнд назначил его «теневым» министром финансов).

⁶ Предложение не вошло в Билль о конституционной реформе: см.: Constitutional Reform and Governance Act 2010 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents>; «Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report» UK Ministry of Justice // URL: <http://www.peerage.org/genealogy/royal-prerogative.pdf>.

⁷ *Edwards Ch. National Security for the Twenty-first Century* // URL: <http://www.demos.co.uk/files/National%20Security%20web.pdf?1240939425>.

разование или профобучение до 18 лет, все работающие имели право на пенсию, а предпринимателей обязали производить соответствующие выплаты. Жилищную проблему предполагалось решить за счет увеличения объемов жилищного строительства. Правительство также подготовило законопроект по снижению выбросов углекислого газа в Британии на 26–32% до 2020 г. и на 60% до 2050 г. (по сравнению с уровнем 1990 г.). Однако к осени 2007 г., после кратковременного взлета за счет «эффекта новизны», рейтинги нового премьер-министра снизились, и от идеи досрочных парламентских выборов пришлось отказаться.

Барометром общественных настроений и первой оценкой правления Г. Брауна стали майские выборы 2008 г. в местные органы власти. На первом месте оказались консерваторы с 44% голосов; на второе место переместились либерал-демократы, получившие 25%. У лейбористов оказался третий результат — 24% голосов⁸. Еще одним ударом по Лейбористской партии стали результаты выборов мэра Лондона. Эту должность, созданную в 2000 г., два срока подряд занимал известный своими левыми взглядами Кен Ливингстон. Поражение лейбористов было тем более обидным, что победу с небольшим перевесом одержал эксцентричный тори Борис Джонсон⁹. Третьим ударом стали итоги дополнительных выборов в округе Крю и Нантвич, на которых консерваторы — впервые за 26 лет — потеснили лейбористов.

Для лейбористов итоги местных выборов стали самыми неудачными за предыдущие 40 лет. Главная проблема заключалась в том, что коалиция избирателей, которую Блэр создал в 1997 г., развалилась. Консерваторы постепенно восстанавливали избирательную базу, хотя им было еще далеко до возвращения в округа, где они побеждали в 1970-х гг.¹⁰

⁸ URL: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/russian/uk/newsid_7381000/7381158.stm; URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/localections2008/>.

⁹ По характеристике британской прессы, новый мэр — человек «без внутренней веры, без политического или интеллектуального компаса», он «не настоящий тори». Джонсон — бывший журналист и участник сатирической программы на Би-Би-Си, позже член парламента. В 2012 г. был избран мэром Лондона на второй срок, вновь выиграв у К. Ливингстона. Его нередко прочат в преемники Д. Кэмерона в качестве лидера Консервативной партии.

¹⁰ На юге страны лейбористы практически не были представлены: политическая карта Британии к югу от линии Бристоль—Уош закрашена в синий цвет Консервативной партии, как в 1980-х гг. В Уэльсе лейбористов сильно потеснили: Плайд Камри угрожает их гегемонии; на севере — не столько тори, сколько либерал-демократы.

Лейбористам предстояло объяснить себе, почему результаты оказались столь плачевными. Избирателей беспокоило состояние экономики, но настолько ли плохо обстояли дела? Главный политический обозреватель газеты «Файнэншл таймс» Ф. Стефенс считал, что Браун максимально использовал свои возможности, чтобы улучшить состояние экономики страны: последние 10 лет при лейбористах экономический рост составлял 3% в год, благосостояние повышалось, а британская экономика стала глобальной, учитывая огромные инвестиции по всему миру. Лейбористы полагали, что на положении партии сказалось состояние мировой экономики и удар, который нанес мировой экономический кризис по личному благосостоянию британцев.

В первом квартале 2008 г. экономика выросла на 0,4%, но с осени 2007 г. потребители все более пессимистично оценивали ее состояние. В апреле—мае того же года инфляция достигла 3%, превысив установленный Банком Англии показатель в 2%. Прогнозы указывали на падение темпов экономического роста. Безработица в 5,3% находилась на социально приемлемом уровне¹¹, но ожидалось ее увеличение, в том числе среди «синих воротничков». Правительство оказалось между Сциллой падения темпов экономического роста и Харибдой повышения инфляции. Как и Соединенные Штаты, Великобритания полагалась на рост потребительских расходов¹². Кризис же ипотечного кредитования вызвал падение цен на жилье при повышении цен на продукты питания и топливо. Настроения уныния одолевали избирателей, не желавших покупать товары длительного пользования. В результате лишь 22% респондентов считали, что лейбористы могут успешно управлять экономикой, тогда как 39% предпочтение отдавали тори¹³.

Проблема Брауна заключалась в том, что к объективному фактору — ухудшению состояния мировой экономики — добавился субъективный: его собственные просчеты. Журнал «Экономист»¹⁴ полагал, что лейбористы уже слишком долго находились у власти. За это

¹¹ URL: <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/economics/article4116578.ece>.

¹² В Британии госдолг на душу населения увеличился почти вдвое — с 5 000 ф. ст. в 2001 г. до 18 000 ф. ст. в 2010 г., а долги домохозяйств за тот же период — с 14 000 до 24 000 ф. ст. Для сравнения — в США госдолг на душу населения возрос с 16 000 в 2001 г. до 34 000 долл. США в 2010 г., а долги домохозяйств за тот же период возросли с 27 000 до 44 000 долл. США (URL: <http://www.economist.com/node/16397098>).

¹³ YouGov survey for «The Daily Telegraph»; цит. по: The Guardian. 30 May 2008.

¹⁴ The Economist. 8 May 2008.

время было совершено немало ошибок. Так, в качестве канцлера казначейства Браун установил неэффективную систему банковского надзора, которая стала давать сбои в условиях кредитного кризиса; непопулярным стал отказ от 10%-ной низшей ставки подоходного налога. Эту меру Браун, еще в качестве министра финансов, ввел с целью сократить базовую ставку подоходного налога с 22 до 20%. Однако в результате проиграли беднейшие слои населения¹⁵, для которых налоги выросли с 10 до 20%: они фактически оплачивали сокращение налогов для более обеспеченных. В мае 2008 г. правительство было вынуждено дать задний ход, столкнувшись с реальной угрозой бунта заднескамеечников в парламенте.

Внутрипартийные разногласия обострились и по другому поводу. В июне 2008 г. состоялось голосование по продлению с 28 до 42 дней срока содержания под стражей подозреваемых в терроризме без предъявления обвинения. Консерваторы и либерал-демократы, а также значительная часть самих депутатов-лейбористов, собирались голосовать против предложения Брауна. По мнению газеты «Таймс», Браун «пытается выглядеть жестким борцом с терроризмом, но ставит на кон свою репутацию из-за цифры, взятой с потолка»¹⁶. Как заявил один из лидеров лейбористов-бунтарей Ф. Добсон, «мы с 1215 года отвоевали право не сидеть под замком слишком долго. Это одно из положений Великой хартии вольностей, и нам надо сохранить его»¹⁷. В попытке провести законопроект правительство пошло на его смягчение и одержало победу с незначительным перевесом.

8.2. Реформы или политическое выживание?

Премьер-министр настаивал на том, что партия может оправиться от удара, полученного на местных выборах. У него оставался год для того, чтобы вернуть ей утраченные позиции. При открытии

¹⁵ Более 5 млн человек с низкими доходами — особенно бессемейные лица моложе 25 лет с доходом ниже 18 тыс. ф. ст. в год, частично занятые и лица, вышедшие на пенсию до достижения пенсионного возраста — до 65 лет (URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7355901.stm). В 2011 г. стало известно, что в правительстве перед объявлением о данной мере произвели расчеты, согласно которым от ликвидации 10%-ной низшей ставки подоходного налога должны были пострадать 10,7 млн человек (так называемое «досье Эда Боллса») (URL: <http://s.telegraph.co.uk/graphics/viewer.html?doc=202878>).

¹⁶ The Times. 3 June 2008.

¹⁷ URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7447477.stm.

новой сессии парламента в ноябре 2009 г., Браун обнародовал целый пакет мер и реформ. Среди них наиболее важными были следующие: финансовая помощь владельцам недвижимости, субсидирование накоплений 8 млн малоимущих, возможная отсрочка введения акциза на топливо, обязательная профессиональная переподготовка длительно безработных, уравнивание в правах полностью и временно занятых. Правительство изменило и иммиграционное законодательство, введя экзамен на знание английского языка и местный иммиграционный налог. Сделано это было для того, чтобы общины могли справляться с притоком инородного населения.

Финансирование больниц предполагалось увязать с качеством обслуживания пациентов. В повестку дня включили выборность руководителей местной полиции; гарантии вкладчикам с учетом банкротства банка «Нозерн Рок»; более высокую степень подотчетности школ родительским советам; гибкий рабочий график для родителей детей не только младшего, но и старшего возраста. Расширение прав потребителей социальных услуг, предоставляемых государством, было нацелено и на колеблющихся избирателей. Среди политических реформ — продолжение реформы Палаты лордов, правил финансирования политических партий и консультации по Биллю о правах.

Д. Кэмерон, со своей стороны, утверждал, что правительственный пакет реформ не имеет ничего общего с долгосрочными интересами страны, но отвечает лишь интересам политического выживания Брауна. Лидер либерал-демократов Н. Клегг заявил, что набор мер носит произвольный характер, что их «соскребли со дна законодательной бочки» в стремлении удержаться у власти¹⁸. До своего прихода к власти лейбористы, усвоив уроки тэтчеризма и сдвинувшись вправо, вступили на политическое поле консерваторов. Теперь же тори пытались атаковать лейбористов слева. «Сострадательность» консерватизма в вопросах социально-экономической политики стала для них императивом.

Через год после прихода Брауна к власти лишь немногие парламентарии-лейбористы заигрывали с идеей смены лидера. Тем не менее выразители в партии разных — более левых и более правых — взглядов стали объединяться на оппозиционной к Брауну платформе. Даже умеренные члены парламентской фракции от ЛПВ говорили о том, что дни премьера сочтены. Лояльную

¹⁸ URL: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/politics/7401070.stm.

к нему Х. Харман, заместителя лидера партии, министры в частном порядке просили сказать Брауну, что «игра окончена».

Многие лейбористы полагали, что партия под руководством Г. Брауна достигла критической точки, и настало время разобраться в причинах сложившейся ситуации. По мнению газеты «Таймс»¹⁹, недостатки характера лидера партии — это и недостатки его партии. Известный британский социал-демократ Рой Дженкинс как-то заметил, что Блэр обладает второразрядным интеллектом, но перворазрядным темпераментом, а в премьер-министрах характер значит больше, чем интеллект.

Проблема все же была шире. Лейбористская партия не могла решить, какой ей быть: старой или новой, либеральной или авторитарной, поддерживать этатизм или индивидуализм. Она выступала за модернизацию, но, учитывая возможное социальное недовольство, обращалась к риторике классовой борьбы. Поскольку Браун в 2007 г. оказался единственным кандидатом на пост лидера партии, то в отсутствие иных претендентов политическая дискуссия относительно приоритетов, стратегии и тактики, целей и задач партии проведена не была.

Между тем тори переживали подъем. После М. Тэтчер в Консервативной партии сменилось четыре непопулярных в стране лидера. Потерпев третье поражение подряд на всеобщих выборах 2005 г., тори избрали своим руководителем близкого к политическому центру политика нового поколения — Дэвида Кэмерона. На время ушел в тень и вопрос о степени интеграции Британии в Евросоюз, длительное время раскалывавший партию тори. В Консервативной партии восстановилось относительное единство.

Девиз тори при Кэмероне: «Голосуй за синих, становись зеленым». Со сдвигом к центру синий цвет Консервативной партии посветлел, в нем стали появляться «зеленые полосы». Если Тэтчер трансформировала экономику, то Кэмерон ставил задачу «трансформации общества». Конечно, консерваторы к тому времени еще не предложили Британии программу, похожую по своему масштабу на «третий путь» «новых лейбористов». В прошлом лейбористы набирали очки за счет кризиса в Консервативной партии. Теперь тори начали перехватывать инициативу у Лейбористской партии, во главе которой стоял непопулярный лидер.

¹⁹ The Times. 3 June 2008.

Наращение проблем в стране и в стане лейбористов привело к обострению внутрипартийной борьбы перед ежегодной конференцией партии 2008 г. в Манчестере. К середине сентября, согласно опросам общественного мнения, большинство ее членов не желали, чтобы Г. Браун оставался лидером партии к следующим парламентским выборам. Более того, его рейтинг был ниже, чем у кого-либо из членов его кабинета²⁰.

Накануне конференции набралось уже 45 парламентариев — открытых противников Брауна. 12 бунтовщиков опубликовали открытое письмо премьеру, настаивая на дискуссии о политическом курсе партии и целесообразности его пребывания на посту лидера. Сторонники этой точки зрения Ш. Макдонаг (заместитель руководителя фракции лейбористов в парламенте) и Дж. Райан (заместитель председателя Лейбористской партии), а также Б. Гардинер (специальный представитель по лесному хозяйству) были немедленно смещены со своих постов. Заместитель министра по делам Шотландии Д. Кэрнс, призвав членов Кабинета уйти в отставку, написал заявление об уходе по собственному желанию.

Министр по делам предпринимательства Дж. Хаттон, а также министр по труду и пенсионному обеспечению Дж. Пернелл, министр иностранных дел Д. Милибэнд (оба могли претендовать на пост лидера партии) не осудили бунтовщиков, хотя и выступили против самих дебатов. Даже лидер парламентской фракции лейбористов в парламенте Дж. Хун (бывший министр обороны и спикер Палаты общин) заявил: «Важно, чтобы в демократической стране люди, которым есть что сказать, могли это сделать»²¹. Однако из крупных фигур никто не «бросил перчатку» Г. Брауну. Милибэнд, которого считали самым вероятным преемником Брауна (особенно после его статьи в газете «Гардиан» с анализом проблем в Лейбористской партии)²², призвал прекратить спекуляции о смене лидера. Браун также получил поддержку Дж. Прескотта, бывшего заместителя премьер-министра Блэра. Не было единства и среди профсоюзов, взносы которых составляли финансовую опору партии. Левый парламентарий Дж. Макдонел охарактеризовал внутрипартийную борьбу как «драку на борту “Титаника”»²³.

²⁰ URL: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/politics/7624796.stm.

²¹ The Times. 15 September 2008.

²² *Miliband D.* Against all odds we can still win, on a platform for change // URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/jul/29/davidmiliband.labour>.

²³ URL: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/7614424.stm.

Все же здравый смысл взял верх. Вновь избранному лидеру пришлось бы проводить всеобщие выборы досрочно: второго премьер-министра, который вступил бы в должность, не имея мандата избирателей, британцы бы не приняли. Более того, будь такие выборы проведены, победителями наверняка оказались бы тори. Лейбористы рассчитывали на то, что к июню 2010 г. (не позднее этого срока должны были состояться следующие всеобщие выборы), экономический кризис будет преодолен, и они вновь вернут себе популярность.

После конференции Г. Браун провел перестановки в правительстве, мотивируя их тем, что в тяжелые для страны времена нужны «серьезные люди». Пост министра по делам предпринимательства и промышленности занял П. Мандельсон, который дважды побывал министром при Т. Блэре (по делам Северной Ирландии и по делам промышленности и торговли). Министром обороны был назначен Джон Хаттон. 37-летняя Кэролайн Флинт, бывший министр жилищного хозяйства Великобритании, стала замминистра по делам Европы (в ведение которого входят и отношения с Россией). Она пришла на смену Джиму Мерфи, который проработал на этом посту около года и перешел на должность министра по делам Шотландии.

Среди консерваторов и либеральных демократов царил оживление. Лидер последних, Н. Клегг, на ежегодной конференции партии в середине сентября 2008 г. огласил приговор: «С лейбористами покончено. Либерал-демократы ныне — единственная партия, которая может принести социальную справедливость»²⁴. По мнению газеты «Дейли телеграф», «вклад» Британии в финансовый кризис мог быть меньше, если бы не «социалистическая политика» Брауна в качестве канцлера казначейства, допустившего рост денежной массы на 12—14% в течение нескольких лет. Политика Брауна подпитывала экономический бум, который обернулся «мыльным пузырем»²⁵.

Сам Браун считал, что проблемы Британии возникли из-за финансового кризиса в США. Но октябрь стал переломным месяцем. Газета «Таймс» писала, что «Британия приблизилась к опасной черте — она снова может стать “больным человеком”, но уже не Европы, а глобальной экономики»²⁶. В ноябре безработица составила

²⁴ The Daily Telegraph. 17 September 2008.

²⁵ URL: <http://www.telegraph.co.uk/opinion/main.jhtml?xml=/opinion/2008/09/17/do1701.xml>.

²⁶ URL: <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/columnists/article4560390.ece>.

1,8 млн человек, или 5,8%, — самый высокий показатель со времени прихода лейбористов к власти. Банк Англии начал снижать учетную ставку, которая в результате достигла 3% (самого низкого уровня с 1955 г.).

На какое-то время британцы, под впечатлением энергичности, с которой Браун выступал на международных форумах, включая саммит «Большой двадцатки» в Нью-Йорке, по вопросам о спасении мировой банковской системы и реформе глобальных финансов, посчитали, что он — нужный человек на нужном месте. Перспективы партии на предстоявших выборах улучшились. Согласно газете «Санди телеграф», консерваторам отдавали предпочтение 43%, а ПЛД — 18% реципиентов²⁷. Лейбористы сократили отставание от консерваторов с 20 до 12%. Вскоре, согласно другому опросу, проведенному агентством «Популус»²⁸, лейбористы вдвое сократили это отставание. Преимущество консерваторов лишь в 6% не позволило бы им получить большинство в парламенте в случае проведения выборов. Впервые с лета 2007 г. рейтинги Брауна как политика, способного решать экономические проблемы в период рецессии, превысили показатели Кэмерона. Однако события 2009 г. опрокинули надежды лейбористов.

Перед выборами 2010 г. Британия, помимо экономического, переживала двойной политический кризис: кризис правительства и парламентский кризис. В 2009 г. катализатором очередного витка политической напряженности стал скандал с нецелевым расходованием средств депутатами парламента²⁹, — «растратный скандал». Полиция объявила о возбуждении уголовных дел против нескольких депутатов по обвинению в мошенничестве (такой характер, например, носил запрос депутата о компенсации ему процентных выплат по уже выплаченной ипотеке). В результате скандала действующим 182 депутатам пришлось вернуть деньги в государственную казну (всего около 500 тыс. ф. ст.).

«Растратный скандал» привел к беспрецедентной отставке спикера Палаты общин М. Мартина. В последний раз вынужденная отставка спикера имела место в 1695 г. (обычно это происхо-

²⁷ URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/politics/3405999/Reality-check-for-Gordon-Brown-as-poll-gives-Tories-a-13-point-lead-over-Labour.html>.

²⁸ URL: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article5126374.ece>.

²⁹ Депутатам с мест полагается компенсация из государственной казны на покрытие расходов по содержанию второго жилья, служебного помещения и расходов на связь на общую сумму в 56 тыс. ф. ст. в год, которой они распоряжались несколько вольно.

дит по причине выхода на пенсию или кончины). Члены Палаты общин обвинили Мартина в попытках заблокировать расследование «растратного скандала». Его место занял Дж. Беркоу, в свое время последовательный тэтчерист, который позже стал симпатизировать идеям «нового лейборизма».

«Растратный скандал» совпал с неудачными для лейбористов местными выборами и выборами в Европарламент (июнь 2009 г.). Д. Кэмерон перед своими сторонниками в Ассамблее Уэльса заявил, что лейбористы «исполняют медленный танец политической смерти». Действительно, консерваторы победили в нескольких округах, которые лейбористы удерживали за собой более четверти века³⁰. Британская национальная партия (БНП), которая считается расистской, впервые завоевала места в местных органах власти в Англии.

На выборах в Европарламент³¹ явка избирателей была беспрецедентно низкой (34,5% по сравнению с 38,4% в 2004 г.). Лейбористы получили 15,7% голосов, что оказалось хуже самых мрачных прогнозов. Партия потеряла 6 из 19 мест в Европарламенте. Впервые с 1918 г. лейбористы уступили первое место консерваторам в колыбели лейборизма — Уэльсе. Консерваторы получили 27,7% голосов, но не смогли существенно повысить долю голосов за свою партию. Партия независимости Соединенного Королевства (ПНСК), выступающая за выход Британии из ЕС, набрала 16,5% голосов, отбросив лейбористов на третье место (ПНСК получила 13 депутатских мандатов), а либерал-демократов — на четвертое. Либерал-демократы (наиболее проевропейская партия Британии) удовольствовались 11 мандатами. В двух регионах Англии (на юго-востоке и на юго-западе) лейбористов отбросили на пятое место «зеленые», получив 8,6% голосов (2 мандата). В Шотландии лейбористы получили 20,8% голосов, а ШНП — 29,1%, впервые оттеснив лейбористов на второе место.

Примечательны успехи малых партий. БНП, выступающая против иммиграции, впервые провела депутатов на общенациональных выборах. Она получила два места в Европарламенте. В целом на выборах в Европарламент два избирателя из пяти отвергну-

³⁰ Local Elections 2009 / House of Commons Library. Research Paper 09/54 15 June 2009 // URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2009/rp09-054.pdf>.

³¹ European Parliament Elections 2009 / House of Commons Library. Research Paper 09/53. 17 June 2009 // URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2009/rp09-054.pdf>.

лись от трех основных партий³². Следует учитывать, что на местных выборах малые партии традиционно получали больше голосов. На общенациональном уровне — на парламентских выборах — избиратели предпочитают голосовать за крупные партии, поскольку именно им отдает предпочтение мажоритарная система голосования.

Двойные выборы в июне совпали с новой волной разногласий в Лейбористской партии. На сей раз речь шла о «заговоре в хотмейл» (hotmail plot) в парламентской фракции лейбористов (заговорщики рассылали коллегам электронные письма с призывом к отставке премьер-министра). Министр по делам предпринимательства П. Мандельсон призвал однопартийцев не усложнять положение партии. На общем собрании партийной фракции Браун в целом получил ее поддержку. Чтобы удержаться у власти, он пообещал положить под сукно непопулярные планы частичной приватизации государственной почты («Ройал Мейл») и провести независимое расследование обстоятельств вступления Британии в войну в Ираке и последствий этого (Комиссия во главе с Дж. Чилкотом). Результаты расследования планировалось обнародовать в июле 2010 г., т.е. уже после всеобщих выборов, что было на руку лейбористам.

Не способствовала успеху «заговора в хотмейл» и череда отставок членов Кабинета, а также других высокопоставленных чиновников. В целом в отставку подали более десятка правительственных чиновников.

Министр финансов А. Дарлинг сохранил свой пост, как и Д. Милибэнд и Дж. Стро (министр иностранных дел и министр юстиции). П. Мандельсон, ранее противник, а к тому времени сторонник Брауна, расширил свои полномочия (к министерству по делам предпринимательства присоединили министерство инноваций, по делам университетов и профобучения). Более того, лорд Мандельсон получил титул «Первого министра государства», т.е. стал по существу заместителем премьера. Другой видный лейборист, А. Джонсон также поддержал Брауна и с поста министра здравоохранения ушел на повышение, став министром внутренних дел. Место министра обороны Дж. Хаттона занял Б. Эйкснсуорт (он стал четвертым министром обороны за четыре года). Иветт Купер, супруга Эда Боллса, заняла пост министра труда и пенсий вместо Дж. Пернелла.

³² The Times. 9 June 2009.

Таким образом, Браун назначил людей из своего ближнего круга, что заставило прессу говорить, будто он «засел в бункере на Даунинг-стрит».

Избиратели требовали парламентской реформы. Перестановки в правительстве они воспринимали как латание дыр, а не новый старт. Надо сказать, что «растратный скандал» ударил не только по лейбористам. Он затронул также и консерваторов (пусть и в меньшей степени), и либеральных демократов. Электорат всех трех партий в своем большинстве выступал за введение системы пропорционального представительства (что было бы выгодно либерал-демократам, в отличие от лейбористов и консерваторов). Избиратели предпочитали фиксированный срок полномочий парламента и сокращение численности депутатов.

В этой ситуации предложения премьер-министра сводились к следующему:

- ввести юридически обязательный кодекс поведения депутатов обеих палат; информацию о расходах депутатов публиковать в Интернете;

- создать независимый орган по стандартам поведения депутатов в общественной жизни, в отличие от прежнего положения вещей (депутаты сами определяли правила в отношении себя и сами контролировали их выполнение);

- ввести процедуру отзыва депутата (до сих пор депутат мог сохранять место в парламенте, даже отбывая тюремное заключение);

- изменить процедуры функционирования комиссий и комитетов парламента (расширить права законотворческой деятельности для заднескамеечников за счет партийных организаторов);

- провести референдум о реформировании избирательной системы;

- завершить реформу Палаты лордов (перейти от назначаемой к выборной палате);

- провести широкие консультации о целесообразности введения «писаной конституции»;

- снизить возрастной ценз (с 18 до 16 лет); упорядочить регистрацию избирателей;

- расширить действие закона о свободе информации (снимать гриф секретности с части конфиденциальных документов через 20, а не 30 лет);

- расширить права регионов.

Кроме того, сразу после местных выборов премьер создал Национальный совет по демократическому обновлению из членов правительства.

Большинство реформ требовало длительного срока для своего проведения, поэтому они не вступили бы в силу до выборов 2010 г., а победившая партия (если ею оказалась бы партия консерваторов) могла от них и отказаться.

Понимая, что через год они могут утратить власть, лейбористы пытались выиграть время, переждав кризис. Лейбористы рассчитывали, что его пик уже пройден. Они надеялись, что ко времени всеобщих парламентских выборов в мае 2010 г. положение в стране улучшится.

Глава 9. КОАЛИЦИОННОСТЬ ВОЗВРАЩАЕТСЯ В ВЕСТМИНСТЕР

9.1. Всеобщие выборы — 2010: нестандартность и беспрецедентность

Отличительной особенностью всеобщих выборов, прошедших в Великобритании 6 мая 2010 г., было то, что они завершили рекордный по продолжительности период пребывания лейбористов у власти (с 1997 г.). Отличился и лидер тори: Дэвид Кэмерон стал самым молодым премьер-министром страны с 1812 г. Кроме того, это были первые с 1992 г. выборы «с интригой»: тогда шансы на победу у консерватора Джона Мейджора и лейбориста Нила Киннокка были примерно равными. Результаты же голосования в 1997 г., при всем накале политических страстей, были предсказуемы. В еще большей степени был прогнозируем исход выборов 2001 и 2005 гг.

Беспрецедентным на памяти молодого и среднего поколения британцев являлось то, что к власти пришла не одна партия, а коалиция тори и либеральных демократов, причем с вхождением представителей последних не просто в правительство, а в его ядро, — в Кабинет. Последний раз нечто отдаленно похожее имело место в 1976–1977 гг., когда был заключен «либерально-лейбористский пакт», а также после выборов 1997 г., когда с участием либерал-демократов была сформирована одна правительственная комиссия. Однако ни в том, ни в другом случае правящая Лейбористская партия (ЛПВ) не допустила своих союзников даже на второстепенные должности в правительстве, не говоря уже о Кабинете.

Тем примечательнее, что в правящую коалицию 2010 г. вошли такие разные, во многом антагонистические, партии, как консерваторы и либерал-демократы (ПЛД). Попытка тори получить поддержку либералов была предпринята в далеком 1974 г. после поражения консерватора Эдварда Хита на февральских выборах (в том году всеобщие выборы состоялись дважды). Тогда для поддержания на плаву своего правительства меньшинства Хит попытался опереться на содействие либералов во главе с Джереми Торпом, но получил отказ.

Лидер либерал-демократов Ник Клегг стал вторым человеком в Кабинете, получив ранг вице-премьера. Этот пост в составе британской исполнительной власти вводился лишь изредка, а когда это происходило, то почти всегда вице-премьером становился представитель правящей партии в однопартийном правительстве. В последний раз лидеры разных партий занимали позиции премьера и вице-премьера в годы Второй мировой войны (соответственно, консерватор Уинстон Черчилль и лейборист Клемент Эттли).

Нестандартность предвыборных баталий 2010 г. состояла также в том, что впервые голосованию предшествовали телевизионные дебаты руководителей трех ведущих политических сил страны, после которых взмыл вверх рейтинг популярности молодого и телегеничного Ника Клегга. Он показал себя наиболее выигрышно в этих поединках, потеснив не только Гордона Брауна, что было прогнозируемо, но и Дэвида Кэмерона, первоначального фаворита. Появился даже термин «клеггмания». Однако, как уже не в первый раз показали события, американизация британской политики имеет свои пределы. Результаты голосования продемонстрировали, что личная популярность лидера либерал-демократов не трансформировалась в дополнительные депутатские мандаты его партии. Более того, к глубокому разочарованию своих сторонников, партия потеряла несколько мест в Палате общин.

За счет перечисленных нестандартных факторов интерес к участию во всеобщих выборах у рядового британца в 2010 г. заметно вырос: явка на избирательных участках прервала негативную тенденцию последних десятилетий, увеличившись с 59 до 65%.

Оценивая шансы на успех той или иной политической силы Британии перед голосованием 6 мая, можно было бы предположить, что у лейбористов была возможность победить, пусть и с минимальным перевесом. По крайней мере, у них был шанс обеспечить себе крупнейшую фракцию в парламенте. Действительно, лейбористы имели на руках неплохие козыри. Например, как левоцентристская партия, кто, если не они, могли рассчитывать набрать дополнительные очки в связи с глубокими проблемами неолиберальной модели развития, внедренной в 1980-е гг. тэтчеристами? Для левоцентристской партии было вполне естественно занять позицию критики этой модели. Но то, что этого не случилось, тоже не удивительно: не кто иной, как Гордон Браун, в течение многих лет был главным радетелем либерального финансового капитализма.

Известно, что мировой кризис стал важным и во многом определяющим фоном, на котором протекала предвыборная кампания. Но далеко не только он предопределил исход голосования. Свою роль сыграла и истощенность «третьего пути» в условиях, когда политические идеологии по-прежнему востребованы британским обществом. Его классовая структура за последние десятилетия претерпела значительные изменения в виде смешения классов, однако партии не смогли отказаться от мировоззренческих элементов в своих программах. Что касается идеологических пристрастий, четверть населения страны относит себя к левым, четверть — к политическому центру и еще четверть — к правым. С одной стороны, Лейбористская и Консервативная партии действительно во многом потеряли свой изначально ярко выраженный классовый характер. В настоящее время доля среднего класса у тори составляет 60%, что незначительно больше, чем у лейбористов (53%), а доля рабочего класса, соответственно, — 40 и 47%. Но все же половина сторонников лейбористов четко заявляют о своей левой идентификации, как и половина сторонников тори — о своей правой.

Во-вторых, утрата доверия к политическим партиям в последние годы негативно сказалась на всей политической системе Великобритании, но больше всего — на правившей тогда Лейбористской партии.

Помимо этого существовали и причины «второго эшелона»: психологическая усталость избирателей от партии, долго находившейся у власти, и накопление, что неизбежно, в деятельности правительства негативных моментов.

Ни одна из этих причин, взятая в отдельности, не была определяющей, но чем ближе были выборы, тем больше все вместе они довели над достижениями правительства. Свою роль сыграл и субъективный фактор, поскольку в современную эпоху политическое действо крайне персонализировано. В этом отношении Г. Браун проигрывал и своему предшественнику Т. Блэру, и лидеру консерваторов Д. Кэмерону, и лидеру либерал-демократов Н. Клеггу. На посту премьер-министра он явно уступал Блэру по политической гибкости, умению общаться с прессой, держаться на публике и ораторским способностям. Его первоначально высокая популярность растаяла уже к концу 2007 г. Это яркий пример того, как человек в одном качестве (в данном случае — министра финансов) выполняет свою работу успешно, добивается признания, а в другом качестве (премьер-министра) — становится неудачником.

Проводя параллели с последними перед Великой депрессией парламентскими выборами 1929 г., вспомним о том, что тогда тори проводили предвыборную кампанию под лозунгом «Осторожность — прежде всего!», пытаясь выставить лейбористов в неприглядном свете как неопытных и безответственных новичков. В 2010 г. роли поменялись: теперь лейбористы убеждали избирателей в истинности поговорки «коней на переправе не меняют», а консерваторы ратовали за перемены. Но в целом Лейбористская партия находилась в растерянном и деморализованном состоянии. Многие депутаты из ее парламентской фракции смирились с поражением. Было немало и тех, кто считал, что уход лейбористов в оппозицию только пойдет им на пользу.

Кроме фактора «усталости» электората, экономического кризиса, ошибок правительства и лично Брауна, существенную роль в исходе голосования 6 мая сыграла, конечно же, деятельность Консервативной партии. После прихода на пост лидера тори в 2005 г. Д. Кэмерона партия сильно преуспела в изменении непопулярного имиджа политической силы, стоящей на страже крупного бизнеса, бесконтрольного рынка и пренебрегающей интересами «простого человека». Кэмерон сумел сделать то, что в свое время удалось Тони Блэру: сумел заставить значительную часть избирателей поверить, что он смог изменить партию, освободить ее от груза прошлого, сделать ее вновь способной слышать глас народный. И тем не менее, консерваторы победили не столько благодаря яркости и притягательности своих предвыборных лозунгов, сколько по причине непопулярности лейбористов. Ничего похожего — по идейной заряженности и популизму — на тэтчеризм или «новый лейборизм» у тори в мае 2010 г. не было, если не считать довольно абстрактной идеи «большого общества». Однако «победителей не судят», власть перешла в другие руки.

Помимо Кэмерона на небосклон британской политики поднялись такие деятели Консервативной партии, как Джордж Осборн, Лиам Фокс, Майкл Гоув. Уильям Хейг, лидер консерваторов в 1997–2001 гг., занял пост министра иностранных дел. В большую политику вернулся политик-ветеран Кеннет Кларк, став министром юстиции.

Лейбористы не смогли воспользоваться «прогрессивным моментом», т.е. использовать в свою пользу обстоятельства мирового экономического кризиса, в основании которого, в отличие от проблем 1970-х гг., лежали слабости не кейнсианской, левоцентристской модели рыночной экономики, а неолиберальной, взращен-

ной в эпоху тэтчеризма. Не сумели они воплотить в жизнь и лозунг Тони Блэра, провозглашенный им в конце XX в., о «прогрессивном альянсе», т.е. о союзе с Партией либеральных демократов, близкой лейбористам по духу. Правда, виноват в этом был не столько Браун, сколько сам Блэр, поскольку именно он в свое время упустил шанс, пусть и под давлением своих более скептически настроенных однопартийцев, ввести либерал-демократов в правительство.

Главная интрига майских выборов заключалась в том, что по мере приближения момента голосования все более возрастала вероятность формирования в Британии «подвешенного парламента»: нового состава Палаты общин без доминирующей партии. В условиях мажоритарной избирательной системы, типичной для Британии в XX в., коалиционные правительства или правительства меньшинства были большой редкостью. Именно поэтому страна находилась в предвкушении столь редкого для нее события. В последний раз «подвешенный парламент», как результат парламентских выборов, функционировал в 1974 г., а затем появлялся на короткие сроки между всеобщими выборами еще дважды: в 1977–1979 гг. и в 1996 г.

Как распределились голоса на этот раз? Консерваторы получили 306 депутатских мандатов, лейбористы — 258, либерал-демократы — 57, и 28 мест распределили между собой малые партии (в одном избирательном округе голосование было проведено во второй половине мая, победу там одержали консерваторы). Так как общая численность членов Палаты общин составляет 650 человек, для завоевания минимального рабочего большинства в нижней палате тори требовалось набрать 326 мест.

Как только стали известны результаты голосования, выяснилось, что возможных вариантов развития событий существует несколько. «Естественными сторонниками» по вхождению в коалицию могли стать лейбористы и либерал-демократы, однако, даже объединив свои мандаты, они не набирали заветной цифры. Кроме того, Клеггу было проблематично иметь дело с премьер-министром, который фактически проиграл выборы, хотя и консерваторы не одержали полноценной победы. Не случайно в ходе предвыборной кампании Клегг дал понять, что Брауну придется уйти, даже если расклад сил после выборов подтолкнет обе партии в объятия друг друга. Действительно, после выборов Браун так и сделал, смирившись с поражением, но предоставив лейбористам и либерал-демократам дополнительный шанс достичь соглашения. Тогда, однако, встал вопрос: а с кем Клеггу договариваться об условиях

участия в коалиции? Браун для этого не подходил как уходящая фигура, а появление нового лидера лейбористов ожидалось не раньше сентября 2010 г.

Другим вариантом развития событий могло стать правительство меньшинства, будь то лейбористское или консервативное. В этом случае избирателям пришлось бы вернуться на участки для голосования уже в 2010 или 2011 г. Но Британия, переживающая глубокие экономические проблемы, не могла позволить себе досрочных выборов, и не потому, что на них не хватило бы денег, а потому, что срочно требовались неотложные и жесткие меры по борьбе с кризисом.

Невозможность двух перечисленных вариантов открывала дорогу третьему варианту, который еще за несколько дней до выборов казался невозможным: союзу консерваторов и либерал-демократов. Судьба распорядилась именно в его пользу. Перефразируя известное в России высказывание, можно охарактеризовать ход мысли либерал-демократов в те дни так: «вступить в союз с консерваторами — значит не иметь сердца, вступить в союз с лейбористами — значит не иметь головы». Прагматизм политиков и необходимость спасти страну от вероятности развития событий по греческому сценарию, когда Афины были на волосок от суверенного дефолта, привели именно к такому результату, который, в отличие от всех других, давал шанс избежать внеочередных всеобщих выборов, по крайней мере, на два-три года.

Чтобы добиться этого, обеим политическим силам пришлось пойти на серьезные компромиссы. Партия Ника Клегга закрыла глаза на планы консерваторов безотлагательно предпринять жесткие меры по сокращению бюджетного дефицита, главным образом за счет государственного бюджета и социальной сферы. Тори, со своей стороны, вынуждены были согласиться с рассмотрением вопроса о проведении в 2011 г. референдума о введении в стране новой системы голосования на всеобщих выборах, которая была бы более справедливой к малым партиям с точки зрения распределения парламентских мандатов.

Хотя политическая ситуация после 6 мая 2010 г. была действительно новой, в то же время она укладывалась в рамки тенденций последних десятилетий: политическая система Великобритании медленно дрейфует от мажоритарной к плюральной модели демократии, для которой коалиционные правительства представляют собой обычное явление. При всем своеобразии прошедших выборов и необычности их результатов вряд ли стоит говорить о перехо-

де Британии на рельсы нового политического цикла. Условием каждого нового цикла является полный, или хотя бы частичный, но чувствительный, разрыв с прошлым, запуск масштабных реформ, затрагивающих не только политическую, но и социально-экономическую сторону жизни общества. Такими отправными точками в XX в. были 1906, 1945, 1979 гг. Развитие событий в 2010 г., несмотря на повсеместные разговоры о радикальности шагов коалиционного правительства, пока не убеждает в этом.

Каждый новый политический цикл характеризуется достижением межпартийного консенсуса, что произошло в Британии в рамках социал-реформистского цикла в 1950–1960-е гг. и в рамках либерально-рыночного цикла в 1990-е гг. В последнем случае олицетворением межпартийного консенсуса стал феномен «нового лейборизма» и концепция «третьего пути». Пройдя период «третьего пути», либерально-рыночный цикл уступил место социально-либеральному, который характеризуется сочетанием принципов государства благосостояния, значительной свободы рыночных сил и конституционными реформами. Как когда-то лейбористы приняли большинство реформ тэтчеристов, так и тори при Дэвиде Кэмероне — где молчаливо, а где открыто — смирились с реформами, осуществленными лейбористами после 1997 г.

С тех пор прочность коалиции основывалась на необходимости сплотить ряды, забыв о межпартийных разногласиях, для спасения экономики. К 2010 г. ВВП страны упал почти на 6%, безработица выросла до 8%. Более трети британцев не ждали ничего хорошего от предстоящего десятилетия (более пессимистично в Европе настроены только французы).

2011 г. прошел в Великобритании под знаком борьбы с экономическим кризисом, участия в Ливийской войне, беспрецедентных августовских беспорядков в Лондоне и других городах страны. Набрал обороты скандал, связанный с медиаимперией Р. Мэрдок, получивший по аналогии с Уотергейтом название «Ньюсгейт». Каждая из этих составляющих уже сама по себе являлась сильным дестабилизирующим фактором. Наложение их друг на друга, параллельное развитие привело к развитию протестных настроений в обществе, падению популярности правящей коалиции, росту ощущения социального дискомфорта и снижения качества жизни. Пожалуй, из всех перечисленных «раздражителей» лишь война в Ливии, в которой Лондон рискнул сыграть роль «второй скрипки» после Парижа, не имела негативных последствий для правительства, хотя и не прибавила ему видимых очков. На этом

фоне такое событие, как отставка осенью 2011 г. министра обороны Лиамы Фокса, тяжеловеса в руководстве Консервативной партии, которое в обычных условиях надолго бы стало новостью общенационального масштаба, не привлекло к себе большого внимания.

При этом стабильность британской партийно-политической системы сохранялась на достаточно высоком уровне. О вызревании условий для досрочных парламентских выборов или о масштабном внутриполитическом кризисе в стране речь всерьез не шла. 2012 г. принес такие «отдушины» для общества, как бриллиантовый юбилей королевы Елизаветы и Олимпийские игры в Лондоне. Клапанами для «протестного пара» должны были стать очередные майские местные выборы и выборы мэра Лондона. Определенным фактором сплочения политического класса и электората с 2012 г. стала кампания по сохранению единства Соединенного Королевства в свете планов по проведению референдума о независимости Шотландии в 2014 г. В целом Британия продолжала находиться в сложном социально-экономическом положении с тенденцией к дальнейшему ухудшению как по внутренним причинам, так и под влиянием событий в еврозоне. Однако эти факторы даже в своей совокупности пока не привели к ситуации, сравнимой с кризисным 1974 г. или с «зимой недовольства» 1978/1979 гг.

Но события развивались по негативному сценарию. Возрастала профсоюзная протестная активность. Период «странной войны» правительства с тред-юнионами закончился, и последние от угроз перешли к действиям, хотя драматических сцен, подобных событиям, имевшим место в 1984—1985 гг. во время забастовки горняков, не наблюдалось. Ярким свидетельством того, что правительство попало под сильнейший общественный прессинг, стало существенное смягчение планов по реформированию Национальной службы здравоохранения. По многим пунктам соответствующего законопроекта власти пошли на попятную.

Во внешней политике модель, заданная Ливийской войной, оказалась востребованной вновь, в том числе Великобританией, в отношении Сирии. Речь шла не только о преследовании сугубо внешнеполитических целей, но и об определенной компенсации с помощью применения силы за рубежом проблем во внутренней политике. А последние продолжали накапливаться. Социальная напряженность в стране оставалась на высоком уровне. Столкновения на почве платы за высшее образование, по вопросу субсидий на аренду жилья, вокруг реформы Национальной системы

здравоохранения открыли «сезон» противостояния между политической государством и различными общественными группами.

Углублялись противоречия в правящей коалиции. Либеральным демократам было все сложнее сохранять лицо младшего партнера тори, который, как они утверждали, играет роль «смирительной рубашки» в отношении наиболее выраженных неолиберальных инстинктов консерваторов. Их поддержка в обществе по сравнению с парламентскими выборами 2010 г. снизилась вдвое, а среди тори все сильнее проявлялось раздражение в отношении партнеров. После проигранного в 2011 г. референдума по изменению системы голосования либеральные демократы сделали ставку на лоббирование дальнейшей реформы Палаты лордов. Однако и в этом вопросе они не добились желаемого.

Нарастали внутрипартийные разногласия и в обеих правящих партиях. Над тори вновь нависла опасность раскола по вопросам европейской интеграции, который надолго деморализовал консерваторов в 1990-е гг. Антиевропейское течение на их правом фланге вновь так же сильно, как в поздние годы руководства партией Маргарет Тэтчер. Под влиянием этих настроений Консервативная партия все больше ужесточала свои позиции в отношении Евросоюза, а на саммитах ЕС Д. Кэмерон и другие британские министры оказывались во все большей изоляции. В марте 2012 г. правительство сумело провести через парламент решение о ратификации Бюджетного пакта (Соглашения о стабильности, координации и управлении), однако это достижение имело свою цену. Премьер-министр заявил, что внесение в будущем изменений в основополагающие договоры ЕС потребует проведения в стране референдума.

От лейбористов ждали более четкого оформления идей, с которыми они пойдут на следующие всеобщие выборы в 2015 г. «Обкатка» этих идей ожидалась в связи с выборами мэра Лондона и на местных выборах в мае 2012 г. Их итоги неоднозначны. Лейбористы не сумели провести своего кандидата Кена Ливингстона в столице, где победу вновь одержал консерватор Борис Джонсон. Но на муниципальных выборах они показали хорошие результаты. И все же лидеру партии Эду Милибэнду еще требуется время для того, чтобы набрать политическую «тяжеловесность». В противном случае ему может бросить вызов кто-либо из ближайшего окружения.

Центробежные тенденции, заданные реформами по деволюции в конце 1990-х гг., получали развитие. Шотландская нацио-

нальная партия единолично правила в Эдинбурге. В 2014 г. состоится референдум о независимости. И хотя мало кто всерьез ожидает, что сепаратисты одержат верх, столь далеко разговоры и подкрепляющие их действия сторонников выхода из состава Соединенного Королевства еще не заходили. Бесспорно то, что в ближайшие годы и Шотландия, и Уэльс получат еще больше полномочий от центра.

Экономическое положение в Британии в 2012 г. по сравнению с 2011 г. еще более ухудшилось. Стране было суждено оказаться во вторичной рецессии. Прогнозы ВВП страны на 2012 г. были пересмотрены в сторону их значительного снижения с 1,6 до 0,7%. Безработица оставалась на крайне высоком для Британии уровне порядка 9%. Британская банковая система пребывала в болезненном состоянии. В этой сфере под напором общественного мнения и усилиями либеральных демократов консерваторы были вынуждены пойти на определенную «чистку» и оздоровление методов ведения дел в лондонском Сити. Очередным толчком к этому стал скандал, разгоревшийся в июле 2012 г., вокруг махинаций со ставками LIBOR, проведенных банком «Барклайс» во главе с неоднозначной фигурой исполнительного директора Боба Даймонда.

9.2. Коалиция в середине срока правления

К местным выборам 2012 г. и тори, и либерал-демократы подошли не в лучшей форме. ПЛД стала уступать в рейтингах свое третье место Партии независимости Соединенного Королевства (ПНСК). В апреле 2012 г. рейтинг Д. Кэмерона резко снизился с 38 до 30%, опустившись до низшей отметки со времени его вступления в должность. ЛПВ уже к ноябрю 2010 г. догнала Консервативную партию, на протяжении 2011 г. лидировала в опросах, а с марта 2012 г. разрыв между этими двумя партиями возрос до 8–10%. Однако Эд Милибэнд не смог воспользоваться падением популярности премьер-министра: в тот же период его рейтинг повысился незначительно (с 18 до 19%). Лишь один из пяти респондентов считал, что Э. Милибэнд с Э. Боллсом («теневым» министром финансов), будь они у руля страны, справились бы с экономикой лучше коалиции. Аналитики задавались вопросом, поведет ли Милибэнд партию на парламентских выборах 2015 г.? Что касается ПЛД, то со времени выборов 2010 г., когда рейтинг партии достиг беспрецедентных 28%, он постоянно снижался и к ноябрю 2010 г. опустился до 10%.

Неудивительно, что в марте 2012 г. на дополнительных выборах в парламент в надежном лейбористском округе Брэдфорд на севере Англии победу одержал левый политик Джордж Гэлловэй. Исключенный из Лейбористской партии в 2003 г. за оппозицию по вопросу о войне в Ираке, он создал собственную партию «Респект». Не пройдя в парламент на выборах 2010 г., Гэлловэй свое избрание депутатом в 2012 г. назвал «мирным демократическим восстанием» против «большой тройки» основных партий.

Апрель 2012 г. принес правящей коалиции новую череду неприятностей. Межпартийный парламентский комитет по государственному управлению выпустил доклад, в котором говорилось, что правительство не обладает «стратегическим мышлением» и занимается «латанием дыр»¹. «Неразбериха» долгосрочных и краткосрочных целей, плохая межведомственная координация создает порочный круг: слабое руководство порождает ошибочный курс. Председатель комитета консерватор Б. Дженкин заявил, что отсутствие национальной стратегии — отсутствие видения будущего страны — подрывает национальное самосознание в долгосрочном плане и может привести к катастрофическим последствиям². Представитель Канцелярии премьер-министра парировал, что цель правительства заключается в том, чтобы снизить дефицит госбюджета, создать рабочие места, провести амбициозную программу реформ социальной сферы, защищать интересы и обеспечивать безопасность граждан.

В те же дни Бюро национальной статистики объявило, что экономика вновь сползла в рецессию, вторую за три года. Банк Англии считал, что экономика восстанавливается после кризиса «зигзагом»: кварталы подъема чередовались с кварталами спада.

Впервые с 1970-х гг. Британия впала в повторную рецессию, а восстановление шло медленнее, чем после предыдущих кризисов 1979—1981 и 1991—1992 гг. Правительство проводило довольно последовательно меры жесткой экономии, но стимулировать экономический рост ему не удавалось³. Обнаrodование

¹ Public Administration Committee — Twenty-Fourth Report. Strategic thinking in Government: without National Strategy, can viable Government strategy emerge? // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/1625/162502.htm#evidence>.

² MPs say lack of government strategy causing «mistakes» // URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-17817741> — 24 April 2012.

³ Britain's stuttering economy: Double-dip trouble // URL: <http://www.economist.com/node/21553485> Apr 28th 2012.

бюджета на 2012/2013 финансовый год с очередными мерами по снижению дефицита госбюджета вызвало широкий общественный резонанс. Планировалось повышение акцизов на топливо, введение НДС в 20% с горячей еды на вынос в закусочных и супермаркетах (так называемый «налог на пирожок»), уменьшение налоговых льгот для пенсионеров.

«Налог на пирожок» рядовые британцы расценили как пренебрежение со стороны богатых к интересам простого народа. Возмущение вызывало замораживание нижнего порога дохода пенсионеров (10,5 тыс. ф. ст. в год), с которого начинается налогообложение. «Бабушкин налог» вызвал тем большее неприятие, что правительство объявило о снижении с 50 до 45% ставки налога для самых богатых (с доходами свыше 150 тыс. ф. ст. в год, — речь идет о 358 тыс. британцев). Повышение гербового сбора при покупке дорогой недвижимости (свыше 2 млн ф. ст.) с 5 до 7% и некоторое снижение налогов для малоимущих не улучшили настроения рядовых налогоплательщиков.

Помимо неустойчивого состояния экономики, сокращения госрасходов и налоговых мер, на личном рейтинге Д. Кэмерона сказались новые скандалы, связанные с пожертвованиями в кассу Консервативной партии и кодексом поведения членов правительства. Журналисты газеты «Сан», представившись сотрудниками иностранной компании, встретились с казначеем Консервативной партии П. Круддасом. Последний дал понять, что условием их встречи с премьер-министром Кэмероном является взнос в кассу тори в размере 250 тыс. ф. ст. Как выяснилось, «допуск» к премьер-министру и иным высоким чинам имел свою таксу. В результате скандала «деньги-в-обмен-на-допуск» Круддас был вынужден подать в отставку. Ранее из-за скандалов в ближайшем окружении Кэмерона своих постов лишились пресс-секретарь премьера Э. Коулсон и министр обороны Л. Фокс.

В центре внимания оказался и министр культуры консерватор Дж. Хант из-за обвинения в незаконном предоставлении информации Дж. Мэрдоку. Отец и сын Мэрдоки, владельцы медиаимперии, собирались приобрести в полную собственность телекомпанию «БиСкайБи». Министр культуры разрешил сделку вопреки рекомендации регулятора «Офком». В конечном итоге Мэрдоки были вынуждены отказаться от сделки. Однако «Офком» пошел в расследовании дальше и предложил отобрать у телекомпании лицензию на вещание.

Подлив масла в огонь политических баталий, парламентский «мозговой центр» «Хэнсард Сэсаити»⁴ заявил, что состояние общественного сознания характеризуется отторжением политики. Опрос 2012 г. свидетельствовал, что общественность «раздражена, разочарована и отчуждена» от политики. Лишь 42% респондентов интересовались ею. Только четверть опрошенных считали, что сама конфигурация правительства — коалиция — работоспособна. Авторы исследования полагали, что экономический кризис, молодежные беспорядки в августе 2011 г., скандал с «прослушкой» телефонов еще больше снизили интерес граждан к политике.

На местных выборах 2012 г. лейбористы провели своих кандидатов во всех частях страны: на юге и востоке, где сильны позиции консерваторов, в центральных районах, в крупных городах Англии, Шотландии и Уэльса (38% голосов и приращение 826 мест). Успехи позволили Э. Милибэнду заявить, что «лейбористы вернулись», и укрепить свои позиции лидера партии.

Для консерваторов хорошей новостью было лишь повторное избрание мэром Лондона Б. Джонсона, хотя он опередил лейбориста К. Ливингстона всего на 3%. Отобрав у лейбористов большое количество мест на местных выборах в 2004 и 2008 гг., консерваторы в 2012 г. потеряли сразу 405 мест. Избиратели в целом отвергли идею Кэмерона о выборности мэров городов, выдвинутую в соответствии с его идеями «локализма».

Консерваторы пытались представить результаты выборов как проявление обычной усталости избирателей от правящей партии в середине срока правления. Кэмерон заявил, что «мы продолжим принимать трудные решения». Канцлер казначейства Дж. Осборн признав, что избиратели направили правительству «суровое послание», отметил, что «поворота на 180 градусов» не будет: «главное — не популярность правительства, а его правота». Однако плохие результаты местных выборов поставили Кэмерона под удар. Многие голоса, ранее отданные за консерваторов, отошли ПНСК. В рядах тори росло беспокойство, что подъем ПНСК может расколоть избирателей-правоцентристов на выборах 2015 г. и приведет к оттоку голосов от консерваторов. В результате последние начинают сдвигаться все правее, а значит — вновь терять позиции в Шотландии и на севере Англии.

⁴ Опрос, опубликованный «Хэнсард Сэсаити» 25.04.2012 // URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-17829933>.

Либерал-демократы оказались «зажаты» между двумя главными партиями, потеряв 336 мест. Как и в 2011 г., они получили 16% голосов, и им удалось сохранить третье место, не пропустив вперед себя ПНСК. Общая численность депутатов от Партии либеральных демократов в местных органах власти впервые оказалась ниже 3 тыс. (худший результат с образования ПЛД в 1988 г.) из-за близости к консерваторам. В ПЛД опасаются, что новые уступки консерваторам могут привести к полному уничтожению партии на выборах 2015 г. Единственное утешение — доля голосов за партию на местных выборах превысила рейтинг ее популярности по опросам общественного мнения (8–10%).

Таким образом, члены коалиции были вынуждены демонстрировать не единство, а подчеркивать отличия друг от друга. Не утихают разговоры о распаде коалиции до всеобщих выборов 2015 г., о замене Клегга на фигуру, более лояльную Лейбористской партии.

Итог очевиден: все партии столкнулись с явным неприятием политики как таковой (даже малые партии не смогли укрепить свои позиции на фоне разочарования в крупных). «Голосование ногами» на выборах свидетельствовало о том, что избиратели «сыты по горло» и «проект Кэмерона застопорился», — писала газета «Гардиан»⁵.

⁵ URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/may/04/editorial-local-elections-fed-up>.

Глава 10. ПЕРЕМЕНЫ В ОБЩЕСТВЕННОМ СОЗНАНИИ

К концу правления «новых лейбористов» экономика и социальная структура общества менялись в направлении, диктуемом потребностями постиндустриального общества. Соответственно менялся и «климат» общественного мнения под влиянием долгосрочных социально-экономических тенденций, а также снижения или повышения роли политических партий в формировании и отражении состояния общественного сознания.

В Британии абсолютная бедность (менее 60% медианного дохода) снизилась с 30% в 1979 г. до 10% в 2009 г. Относительная бедность и неравенство в доходах по коэффициенту Джини резко возросли в конце 1980-х гг. (в период правления Тэтчер), несколько снизились в период рецессии в начале 1990-х гг. (в период правления Дж. Мейджора). Затем относительная бедность длительный период снижалась в первые два срока правления лейбористов (1997–2005) и возросла в третий срок правления лейбористов (до экономического кризиса 2008 г.).

В отличие от относительной бедности, неравенство в доходах при лейбористах постоянно росло, достигнув в 2007–2008 гг. наивысшего с начала наблюдений значения. Если неравенство в срединной группе (среди 80%, расположенных на шкале посередине: между 10% самых бедных и 10% самых богатых) незначительно снижалось, то в целом неравенство возрастало за счет того, что самые бедные 10% становились беднее, а самые богатые 10% — богаче¹.

Согласно данным Института фискальных исследований, больше всех выиграли 0,5 млн человек, или верхний 1% граждан².

¹ *Wenchao Jin*. Poverty and Inequality in the UK // IFS Public Economic Lectures. 13 December 2011 (URL: <http://fsmevents.com/ifs/jin/>).

² Портрет самых богатых (0,1% налогоплательщиков) выглядит следующим образом: мужчины (90%), среднего возраста (80%) в Лондоне или на юго-востоке страны (70%), работают в сфере финансов, недвижимости, юридических услуг,

Между 1996/1997 и 2004/2005 финансовыми годами доходы 1% самых богатых британцев росли на 3,1% ежегодно, в то время как доходы населения в целом — на 2,3%, а доходы 0,1% сверхбогатых — на 4,4%. Доходы последних в первый срок правления лейбористов увеличивались даже на 8% в год. Между тем доходы беднейших 15% домохозяйств росли медленнее, чем в среднем по стране, или даже падали. Более 3,8 млн детей (примерно треть) находились ниже черты бедности. Разрыв между 10% самых богатых и 10% самых бедных увеличивался. По данным на 2008 г., верхние 10% жителей страны получали 40% всех личных доходов, а нижние 90% — 60%. Верхние 0,1% получали 4,3% всех доходов, — самый высокий показатель с 1930-х гг.

Неравенство в доходах было таким высоким лишь в 1940-х гг. Однако в абсолютных цифрах доходы всех категорий населения выросли. Средний годовой доход верхних 10% (49 950 ф. ст.) вдвое превышал средний доход всех налогоплательщиков (24 769 ф. ст.) и втрое — средний доход всех домохозяйств (15 000 ф. ст.). В Британии в 2009/2010 финансовом году коэффициент Джини по неравенству доходов составлял 0,36. Между тем по чистому финансовому богатству он достигал 0,81³.

Исследователи считают, что свою лепту в неравенство доходов вносит и ослабление профсоюзов, хотя при лейбористах налоговая и социальная политика (выплата пособий) были нацелены на снижение неравенства. Неравенство в 2000-х гг. возрастало и в других странах (например, в Швеции, Германии, США, Италии, Японии), но снижалось во Франции и Австралии⁴.

Структура занятости по секторам экономики распределялась следующим образом: в сфере услуг было занято 80% работающих, в промышленности — 12%, в строительстве — 7%, в сельском

со средним доходом в 785 тыс. ф. ст. Чтобы попасть в верхний 1%, личный доход должен составлять 100 тыс. ф. ст. (в среднем доход составлял 155 тыс.), а в верхний 0,1% — 350 тыс. ф. ст. (в среднем доход составлял 780 тыс. ф. ст.). 40% дохода этой группы составляли инвестиции и собственное дело. Подоходный налог для самых богатых составляет 35%, для верхних 10% — 21%, для остальных — 17,8%. Верхняя ставка налога до 2010 г. составляла 40% (с 2010 г. повышена до 50%, при коалиционном правительстве снижена до 45%).

³ URL: <http://www.ifs.org.uk/publications/4713>.

Согласно данным Росстата, в России коэффициент Джини в 2010 г. вырос до 0,420% с 0,395% в 2000 г. // URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1454355/putin_obeschaet_vvesti_nalog_na_roskosh_v_2013_godu#ixzzIngznBvIQ.

⁴ *Wenchao Jin*. Poverty and Inequality in the UK // IFS Public Economic Lectures. 13 December 2011 (URL: <http://fsmevents.com/ifs/jin/>).

хозяйстве — 1%⁵. Такая социальная структура характерна для постиндустриального общества, о чем свидетельствует и доля различных секторов экономики в ВВП. На февраль 2012 г. занятость в возрастной группе 16–64 года составляла 70,3% (29,1 млн человек). Безработица составляла 8,4% экономически активного населения (2,6 млн безработных) — самый высокий показатель с 1995 г.⁶

Как состояние экономики, имущественное положение, отдельные события и тенденции общественного развития отражаются в британском общественном мнении?

Будем опираться на материалы опросов второй половины 2011 г. «Understanding Society» агентства Ипсос-МОРИ⁷ и выпуски за 2010, 2011, 2012 гг. серии «British Social Attitudes» (BSA) Национального центра социальных исследований (National Centre for Social Research), — авторитетных агентств по изучению общественного мнения⁸. Доклад BSA-27 за 2010 г. составлен через несколько месяцев после выборов 2010 г., поэтому отражает мнения людей относительно итогов 13 лет правления лейбористов и надежды на коалиционное правительство. Доклад BSA-28 за 2011 г. составлен незадолго до августовских бунтов молодежи. Никто не предвидел тогда беспорядки, но доклад содержит ключ к ответу на несколько вопросов. Как люди реагируют на длительную экономическую неопределенность? Считают ли они общество единым или фрагмен-

⁵ Employment by Industry: Table 2.5, page 112 // United Kingdom National Accounts: The Blue Book 2006, Office for National Statistics (<http://www.statistics.gov.uk/.IM>), February 2007. Приводится по: http://www.global-vision.net/facts/fact15_7.asp.

⁶ URL: <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lms/labour-market-statistics/february-2012/statistical-bulletin.html>.

⁷ Understanding Society / Ipsos MORI Social Research Institute // URL: http://www.ipsos-mori.com/DownloadPublication/1452_SRI_Understanding_Society_Winter_2011.pdf.

Агентство Ипсос-МОРИ стало проводить опросы с начала 1970-х гг., когда проблемы экономики (инфляция, безработица, общее состояние экономики страны) стали превалировать.

⁸ Опросы в серии «British Social Attitudes» проводятся с 1983 г. British Social Attitudes — 29 (2012) / National Centre for Social Research // URL: <http://www.bsa-29.natcen.ac.uk/>; British Social Attitudes — 28 (2011) / National Centre for Social Research // URL: http://ir2.flife.de/data/natcen-social-research/igb_html/index.php?bericht_id=1000001&index=&lang=ENG; British Social Attitudes — 27 (2010) / National Centre for Social Research // URL: <http://www.natcen.ac.uk/media/606943/nat%20british%20social%20attitudes%20survey%20summary%201.pdf>.

тированными? Настроены ли оптимистично или пессимистично? В 2010 г. авторы доклада писали, что Британия стоит на политическом распутье (между правыми и левыми), а в 2011 г., — что «нация в беде».

В общественном мнении и политическом сознании британцев наблюдаются сдвиги в их отношении к традиционным основополагающим социально-экономическим и социально-политическим ценностям. Как в ретроспективе, так и в перспективе острое беспокойство по поводу состояния экономики в действительности представляет собой норму, а не исключение. Период 1997—2008 гг., время экономического процветания страны, был «странным десятилетием» в том смысле, что экономика не доминировала в умах людей.

Экономика вновь вышла на первый план с осени 2008 г., а боязнь потерять работу достигла самых высоких степеней за предыдущие 13 лет. В тени общеевропейского кризиса настрой в отношении состояния экономики носил депрессивный характер. Краткий период оптимизма в апреле—мае 2011 г. сменился спадом до низшей, с декабря 2008 г., точки. Вместе с тем, британцы были настроены довольно мрачно даже по общемировым меркам: среди 24 стран с относительно оптимистично настроенными гражданами британцы на шкале оптимизма стояли выше греков и ирландцев, но ниже немцев, шведов, канадцев и австралийцев.

Британцам предстоит пережить «десятилетие утраченных возможностей». Они уже осознали тот факт, что следующее поколение будет жить хуже, чем предыдущее.

В 2011 г. в свет вышла «Открытая белая книга о государственных услугах», которая возвестила о новом подходе коалиционного правительства Д. Кэмерона к социальным услугам государства, особенно к реформе социальных пособий. Введение единого пособия (universal credit) — самая крупная реформа со времен Уильяма Бевериджа — важно с точки зрения воздействия на домохозяйства в качестве стимула для поиска работы.

Государство уже не может себе позволить путать расходы на систему социальных услуг с реформой системы. Учитывая, что каждый четвертый ф. ст. социальных расходов заимствован, критерием деятельности правительства в социальной сфере должен служить не объем расходов, а результат. Действительно, на 2011 г. социальные услуги обошлись государству в 56 млрд ф. ст. В то время

как девять из десяти респондентов считали, что в принципе, система социального обеспечения необходима для помощи нуждающимся, лишь 23% оценивали систему как эффективную: слишком много денег выплачивают тем, кто не заслуживает помощи. Семь из десяти респондентов считали, что политические деятели должны приложить больше усилий для того, чтобы снизить объем социальных выплат, особенно иммигрантам (35%), получателям более 400 ф. ст. в неделю жилищного пособия (27%), длительно безработным (25%) [Ipsos]. Таким образом, поддержка британцами «государства благосостояния» условна: она зависит от категории реципиентов социальных пособий.

Неудивительно, что граждане требуют жестких мер по реформированию системы социального обеспечения, в частности проверки нуждаемости и нетрудоспособности. Они также считают, что безработные должны соглашаться на работу, даже если она менее оплачиваема или ниже их профессиональной квалификации, и должны лишаться пособия в случае отказа от работы. Среди самих безработных около двух третей были согласны на временную работу, на переобучение, на менее ответственную работу, хотя среди семейных безработных эти стремления ограничены возможностями заботиться о детях: лишь 37% согласны на менее оплачиваемую работу и 30% готовы тратить больше часа на дорогу до места работы. Учитывая снижение размеров детских пособий для работающих родителей, привлекательность занятости для безработных родителей снижается, особенно для матерей-одиночек. 44% британцев поддерживали урезание жилищных пособий ради сокращения госдолга, но начинали сомневаться в разумности данной меры, если она требовала переезда в более дешевое жилье в регионах с недостаточным количеством рабочих мест. Таким образом, требуются комплексные меры для обеспечения занятости семейных безработных [Ipsos].

Образование при «новых лейбористах» считалось ключевым условием достичь успеха в жизни — посредством достойной работы.

У детей, считают британцы, сегодня больше возможностей получить образование, чем 10 лет назад, но жесткое разделение между выпускниками государственных и частных школ по-прежнему характерно для Британии. Оно симптоматично, поскольку отражает разрыв между положением выпускников частных школ (управляющих страной) и выпускников государственных школ (управляемых). Очевидный разрыв в их политических предпочте-

ниях и оценке собственного социального статуса не объясняется только преимуществами положения семьи, профессии или дохода. Общество поддерживает как право выбрать школу, так и равенство в образовании, что свидетельствует о том, что оно не осознает противоречие между этими правовыми установками.

Доля сторонников расширения системы высшего образования снизилась с пикового значения в 50% (2003) до 36% (2010). К противникам расширения относятся в основном лица с высшим образованием (30%). Это самая низкая за всю историю опросов (с 1983 г.) поддержка роста количества студенческих мест, причем среди студентов и выпускников, которые защищают свое преимущество на рынке труда. Работники без высшего образования выступают за устранение барьеров для его получения, что свидетельствует о выраженном делении общества на «элиту» и «эгалитаристов». С течением времени предпочтения общества стали сдвигаться от бюджетного к платному высшему образованию и студенческим кредитам. Данные опросов свидетельствуют, что поддержка платного высшего образования («некоторые студенты должны платить за высшее образование») равномерно распределяется среди сторонников всех основных партий (70%). Таким образом, возмущение вызвала не поддержка либеральными демократами платного высшего образования (лишь 16% сторонников ПЛД твердо выступают за бесплатное высшее образование), сколько перемена позиции партии по этому вопросу [BSF-28].

Здравоохранение — единственная сфера, которую не затронуло сокращение социальных расходов при Д. Кэмероне.

В 2011 г. общество было удовлетворено (70%) состоянием Национальной службы здравоохранения (НСЗ), т.е. по сути, удовлетворено политикой лейбористов в области здравоохранения в предшествующие годы. Отметим: когда лейбористы пришли к власти в 1997 г., лишь 37% респондентов выражали удовлетворение состоянием НСЗ [BSA-28]. Теперь общество посылает Кэмерону и Клеугу ясный сигнал, что ценит вклад лейбористов в деятельность социальных служб. Однако сдвиги в общественном мнении не коррелируют с партийной лояльностью: лишь двое из пяти опрошенных высказались за рост налогов для здравоохранения и образования (62% — в 1997 г.), половина опрошенных полагает, что их следует оставить на нынешнем уровне (самая высокая цифра с 1984 г.) [BSA-28].

Молодежь в период кризиса испытывает особые трудности.

Беспорядки в августе 2011 г. имели масштаб и остроту, невиданные за последние 30 лет. Нация занялась самоанализом. Многие считали, что беспорядки — дело рук люмпенов, а Д. Кэмерон заявил, что британское общество требует «ремонта». Эти события «в полный рост» поставили проблему молодежи. В Британии численность молодых людей в возрасте 16—24 лет за последние 10 лет возросла на 1 млн человек. Половина арестованных в ходе беспорядков была в возрасте 20 лет и моложе.

За неделю до начала беспорядков агентство Ипсос-МОРИ завершило исследование молодежи в Лондоне и на юго-востоке страны, разделив исследуемых на несколько групп.

Первая — «реалисты» (16—18 лет), которые исходят из опыта практической жизни и соотносят себя не с институтами, а со сверстниками. Они настроены агрессивно, в целом оторваны от общества и полагают, что оно настроено против них. Вместе с тем, члены этой категории также считают, что, не внося свой вклад в общество, они ничего от него и не получают. Беспорядки в Лондоне начались в неблагополучных районах с высоким уровнем социального неравенства. После беспорядков агентство Ипсос-МОРИ снова провело опрос молодежи и выяснило, что разочарованная молодежь считала бунт единственным способом быть услышанной. Эта группа легко может попасть в категорию «без работы, образования или профобучения».

Вторая группа — «стажеры», только что окончившие обучение (21—24 года), стремятся получить какую-то работу. Они амбициозны, хотя и не из богатых семей. Представители этой группы нацелены на заработок, но осознают, что желаемый стиль жизни смогут себе обеспечить лишь долгими годами упорного труда.

«Амбициозные» (16—18 лет) учатся, происходят из семей с достатком, обладают более широким кругозором, нежели «реалисты». Их мировоззрение формируют Интернет и социальные сети. Во многом эта группа обладает потребительским менталитетом, но сомневается в своей способности добиться успеха в жизни.

Четвертая группа, «профессионалы» (22—24 года), хорошо образованы, имеют более высокий социальный статус, предприимчивы, стремятся к работе, способствующей их самовыражению, но обеспокоены тем, что могут не получить достойную работу.

Все четыре группы желают прагматичного неформального межличностного обсуждения с работодателями и преподавателями своих проблем и проблем общества.

По вопросам экологии, считают социологи, «зеленый становится бледнее».

В связи с кризисом политические и экономические реалии снизили обеспокоенность британцев проблемой загрязнения окружающей среды: эта проблема с третьего места опустилась на одно из последних мест в общественном мнении. Лишь 3% считают ее важной в период экономической неопределенности (тогда как безработицу — 68%, экономику — 30%, иммиграцию — 24%). По словам министра финансов Дж. Осборна, «мы не собираемся спасать планету за счет банкротства своей страны». С другой стороны, общественность тревожит проблема энергетической безопасности, в частности — зависимости Британии в этой сфере от других стран.

Отношение к окружающей среде стало противоречивым под воздействием экономического кризиса, особенно стоимости энергоресурсов и безопасности энергопоставок, что позволяет убедить людей использовать возобновляемые источники энергии [Ipsos].

Британцы стали скептичнее относиться к проблемам изменения климата не только из-за кризиса, но и вследствие «климатгейта», все менее проявляя готовность приносить финансовые жертвы ради защиты окружающей среды. Скептицизм в отношении изменений климата также отражает утрату веры в науку и ученых: 37% считают, что опасности для окружающей среды преувеличены [BSA-28].

Общественная мораль и гражданская активность переживают спад. Отношение к «государству общего благосостояния» изменчиво. Его следует толковать с учетом колебаний реального уровня государственных расходов. В 2010–2011 гг. поддержка этого курса снизилась до уровня, который в последний раз наблюдался в 1983 г. после рецессии и продолжавшейся стагфляции экономики [BSA-28].

В 2010 г. только четверть респондентов считала, что надо больше тратить на социальные пособия (в 1980-е гг. — больше половины). Лишь один из пяти (21%) считает, что пособия по безработице слишком низки (53% — в 1994 г.). 26% сказали, что бедные просто ленивы, а 38% сочли неравенство неизбежным следствием современной жизни: неравенство — результат «индивидуальной лени, с одной стороны, и тяжелой работы — с другой». Только 57% сказали, что государство должно снижать неравенство (64% — два десятилетия назад), и лишь 36% сказали, что государство должно

перераспределять доходы. 73% сказали, что разница в доходах слишком велика (63% — в 2004 г.), однако большинство общества выступает против прогрессивного налогообложения: только 40% полагают, что налоги на богатых следует увеличить. То, что основной путь к получению хорошей работы лежит через образование, считают 62% опрошенных [BSA-27].

Социальные институты, цементирующие общество, слабеют. Религиозность гаснет (институт церкви теряет авторитет), и британцев уже нельзя считать религиозными: половина из них не относит себя к какой-либо конфессии (в 1980-х гг. — таких было только треть), а из верующих 56% не посещают церковь. К англиканской церкви относят себя все меньше респондентов. Их доля снизилась вдвое: с 40 до 20%. В Англии и Шотландии гораздо теплее стали относиться к однополым бракам и внебрачным детям. В 2007 г. вне брака родилось 44,4% детей в стране⁹.

Численность членов профсоюзов достигла пика в конце 1970-х гг. (13 млн человек), затем резко упала в годы правления Тэтчер из-за жесткого профсоюзного законодательства и изменения структуры занятости по отраслям экономики (до 8 млн)¹⁰, замедлив снижение в годы правления лейбористов. На 2010 г. в БКТ входят 58 профсоюзов общей численностью в 6,5 млн человек (в профсоюзы объединено 26,6% трудящихся). В профсоюзы входят 62,4% занятых в госсекторе (их доля среди работающих, не состоящих в профсоюзах, составляет лишь 17,6%). Немного более 30% трудящихся считает, что уровень зарплаты и условия труда зависят от коллективного договора (в 2000 г. — 36,4%)¹¹.

Все меньше британцев ассоциируют себя с какой-либо партией, да и членство в них существенно снизилось. Так, в 1951 г. членство в Консервативной партии достигало 3 млн (ныне — 250 000); в Лейбористской партии — около 900 000 человек (ныне — 166 000 человек), членство в Либерально-демократической партии составляет 60 000 человек¹².

⁹ The Telegraph. 27 March 2009 // URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/5056489/Nearly-half-of-children-born-out-of-wedlock-official-figures-show.html>.

¹⁰ Achur J. Trade Union Membership-2010 // ONS. Labour Force Survey. Department for Business, Innovation and Skills (URL: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/employment-matters/docs/t/11-p77-trade-union-membership-2010.pdf>).

¹¹ Ibid.

¹² Marquand D. The Changing Social Structure of Society. Lecture delivered to the College of Bishops, St Hugh's College. Oxford. September 2009 // URL: <http://davidmarquand.com/>.

Голосование на выборах британцы уже не считают своим гражданским долгом (в 2010 г. лишь 56% опрошенных считали, что участие в выборах — их гражданский долг, против 68% в 1991 г.) [BSA-27]. Отметим, что на выборах 2010 г. явка избирателей повысилась до 65% (по сравнению с 59% в 2001 г. и 61% в 2005 г.), однако, по всей видимости, это объясняется ростом альтернативности исхода выборов, несмотря на «растратный скандал», вызвавший падение доверия к политикам.

Как бы там ни было, факт остается фактом: в 2010 г. выборы в третий раз подряд прошли в условиях низкой явки (в предыдущие семь десятилетий явка не падала ниже 70%). Абсентеизм повысился особенно среди молодежи с 2001 г.: лишь 47% в возрасте от 18 до 34 лет ответили, что голосовали в 2010 г. (против 73% в 1997 г.). Ни Интернет, ни теледебаты 2010 г. (первые в истории страны) не привлекли тех избирателей, которые и до этого не интересовались политикой [BSA-28].

Какие силы получили политические дивиденды в период экономических проблем? Ответ отнюдь не прост: многие считали, что правительство плохо управляло экономикой и особенно не преуспело в снижении безработицы. Однако лишь один из пяти респондентов считал, что Эд Милибэнд с Эдом Боллсом, будь они у руля страны, справились бы с экономикой лучше коалиционного правительства. К декабрю 2011 г. Консервативная партия на 10 пунктов опережала Лейбористскую по показателю «лучший курс в управлении экономикой» (по сравнению с 3 пунктами в марте) [Ipsos]. Лейбористы по-прежнему в глазах общества несли вину за текущее положение, сложившееся в результате кризиса.

Социальные волнения, будь то забастовки в госсекторе против пенсионной реформы или бунты молодежи, движение «Займи» (по аналогии с движением «Займи Уолл-стрит» в США), стали проявлением недовольства провалами либерально-рыночной модели капитализма. Тем не менее, борьба за общественное мнение не принесла успеха ни одной из борющихся сторон. Поддержка забастовок и несогласие с ними распределились поровну (48:48) [Ipsos]. Многие респонденты считали, что профсоюзы должны защищать права работников, а мнение, будто тред-юнионы сосредоточили в своих руках слишком большую власть, заметно ниже по сравнению со значениями 1970-х гг.

За 2011 г. рейтинги партий практически не изменились: консерваторы — 33–34%, лейбористы — 41–43%, либерал-демократы — 12–13% [Ipsos]. Учитывая, что всеобщие выборы состоятся в 2015 г.,

намерения избирателей голосовать за ту или иную партию служат лишь барометром общественного настроения. Однако ни одна из партий не может чувствовать себя в полной безопасности. Для ПЛД характерно снижение рейтинга в период между выборами, но ее имидж серьезно пострадал: партию считают способной нарушать обещания и наиболее расколотой. И все же, несмотря на то что она не завоевала авторитет как правящая партия и проиграла референдум о пропорциональной избирательной системе, в целом поддержка либерал-демократов избирателями стабилизировалась.

Лейбористам удалось заметно увеличить долю сторонников и выиграть определенные дивиденды от упадка ПЛД. Лейбористскую партию считают самой честной и наиболее способной излечить общество. Однако ей до сих пор не удалось перехватить избирателей консерваторов. Во-первых, Милибэнд должен еще доказать, что он — достойный лидер партии (он начал завоевывать сторонников в партии, но не в стране), во-вторых, партии необходимо показать, что она лучше других способна управлять экономикой.

Летние месяцы 2011 г. стали для Кэмерона и его правительства испытанием и предоставили Милибэнду возможность вступить на политическую авансцену в качестве сильного лидера оппозиции. Связь премьер-министра с Э. Коулсоном, замешанным в скандале с прослушиванием телефонов журналистами, вызвала падение в июле рейтинга премьера до низшей точки, но затем его рейтинг восстановился. Милибэнд, казалось, обрел «собственный голос», вел общественное мнение, а его популярность резко повысилась. Однако намерения избирателей голосовать за ту или иную партию («если бы выборы состоялись сегодня») остались неизменными, и к сентябрю рейтинг Милибэнда снизился до самой низкой точки. В ноябре 2011 г. рейтинги лидеров ведущих партий предстали в следующем виде: Кэмерон — 39%, Милибэнд — 34%, Клегг — 29% [Ipsos].

Консерваторы сохранили рейтинг, обладая двумя активами: во-первых, Кэмерон — самый привлекательный лидер (по сравнению с Э. Милибэндом и Н. Клеггом), способный управлять страной в кризисные времена. Падение режима Каддафи не привело к скачку популярности Кэмерона (возможно, потому, что только 3% респондентов считали, что он эффективно руководил военной операцией [Ipsos]), но и не дискредитировало его, как дискредитировала Блэра война в Ираке. Второй актив: партия тор-ри имеет высокие рейтинги в качестве правящей, хотя Консервативную партию, в отличие от ее лидера, больше других не любят.

Если состояние экономики к выборам не улучшится, партию ждут трудные времена. Слабость консерваторов — реформа НСЗ: граждане в этом вопросе доверяют лейбористам больше, чем консерваторам.

Всё же плохие экономические новости — как внутри страны (рост безработицы и низкие темпы роста экономики), так и вне (кризис еврозоны) — негативно отразятся на обеих партиях коалиции. В этой связи интересно отметить смещение общественной полемики с сокращения госдолга к экономическому росту, хотя они тесно связаны. Правительство было убеждено, что снижение госдолга и рост экономики — не альтернативы, а попутчики. Оно опасалось, что при наращивании дефицита госбюджета возрастут учетные ставки, и это будет препятствовать экономическому росту. Отсюда, несмотря на все перипетии 2011 г., перед ведущими партиями стоят, прежде всего, проблемы экономики, — особенно в свете пересмотра Банком Англии и Управлением по бюджетной ответственности темпов экономического роста в сторону снижения.

Однако политические предпочтения колеблются вместе с экономическим циклом и не столь рациональны. «Растратный скандал» снизил до исторического минимума доверие граждан к политикам. Финансовый кризис породил крайнее недоверие к банкам. Сейчас общественное мнение правее, чем при М. Тэтчер. Наблюдается упадок социал-демократических ценностей. Снизилась озабоченность экономическим неравенством. Снижение социальных расходов чревато «конфликтом поколений».

* * *

В период с 1950 по 1979 г. политический центр смещался вправо, с 1979 по 1997 г. — влево, а с 1997 г. произошло значительное поправление. Теперь общество менее всего склонно поддерживать «большое правительство», чем в какой-либо период с конца 1970-х гг. [BSA-27].

«Мы живем в обществе, в котором скептически настроенных людей не убеждают наши ответы на ключевые вопросы: бедность, неравенство, нехватка жилья, защита окружающей среды. Не желая приносить жертвы во имя общего блага в трудные времена, британская общественность считает, что каждый несет ответственность сам за себя... Если так, то зачем надеяться на “большое общество”?» [BSA-28].

Глава 11. ЛЕЙБОРИСТЫ МЕЖДУ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ СТРАТЕГИЕЙ И ИДЕОЛОГИЕЙ

11.1. Факторы выбора электоральной стратегии

Лейбористам на пути к выборам 2015 г. приходится считаться с рядом факторов. Переход партии в 2010 г. из правительства в оппозицию требует консолидации всех ресурсов, чтобы разработать новую стратегию, т.е. решить задачу со многими переменными. Необходимо адекватно оценить собственные ошибки, допущенные в ходе управления страной, и одновременно сформировать политическую программу развития, направленную в будущее. От того, насколько успешно будет решена эта задача, зависит не только успех партии, но и ее устойчивое развитие в целом.

Помимо внешних вызовов, существуют внутренние линии размежевания, ограничивающие свободу маневра партии в борьбе за избирателя. Мнение, будто лейбористы в данный момент едины (что в целом справедливо), весьма распространено. Однако в партии существуют, по меньшей мере, две группы влияния, далеко не всегда разделяющие общие позиции.

Прежде всего, речь идет о группе, представляющей интересы британских профсоюзов. В 2011 г. доля профсоюзов в пожертвованиях на поддержку лейбористов возросла до 84%. В первом квартале 2012 г. сумма пожертвований на поддержку Лейбористской партии составила около 3,5 млн ф. ст. Профсоюзы вошли в четверку крупнейших спонсоров за этот период: «Юнайт» пожертвовал несколько более 900 тыс. ф. ст., ЮНИСОН — более 500 тыс. ф. ст., Национальный союз коммунальных и муниципальных рабочих (GMB) — около 400 тыс. ф. ст., Профсоюз работников оптовой розничной торговли и смежных профессий — 340 тыс. ф. ст.¹ Как

¹ Unlock Democracy. Donations to Political Parties Analysis, 1st Quarter, 2012. P. 4 // URL: <http://action.unlockdemocracy.org.uk/page/-/publications/Donations%20Report%20Q1%202012.pdf>.

видно, позиции профсоюзов в партии окрепли. Их влияние стало нарастать сразу после поражения лейбористов на выборах 2010 г. К тому же известно, что Э. Милибэнд стал лидером партии благодаря поддержке профсоюзов, поэтому в первое время за ним закрепилось прозвище «человека профсоюзов». Ему стоило труда дистанцироваться от профсоюзов и создать имидж самостоятельного политика. Тем не менее, профсоюзные боссы стремятся сохранить и даже расширить свое влияние на руководство партии и ее идеологию.

Основной выразитель взглядов первой группы влияния — Л. Маккласки, генеральный секретарь профсоюза «Юнайт», крупнейшего в Британии (1,5 млн членов). Маккласки был предельно ясен в своей лекции «Лейбористское движение и протест: политика рабочего класса для XXI века» (Лондонская школа экономики и политической науки, 15 января 2013 г.). В ней Маккласки определил тред-юнионизм как детище конфликта и протеста против неравенства. Выразив надежду на «формирование долгосрочного альянса между организованным трудом и радикальным протестом», генсек «Юнайт» открыто заявил о том, что «в случае возврата к дискредитированным рецептам блэризма Лейбористская партия перестанет существовать для него и для миллионов других людей». «Рабочим нужен голос, и с ними нельзя не считаться», — подытожил Л. Маккласки².

Ответ оппонентов профсоюзного крыла Лейбористской партии не заставил себя долго ждать. В журнале «Нью стейтсмен» Т. Блэр опубликовал статью, предостерегая руководство партии от соблазна стать рупором «народного гнева», т.е. выражать только протестные настроения, не обозначив никакой прогрессивной программы. Блэр считает ошибочным мнение, согласно которому ответ на финансово-экономический кризис могут дать левые подходы и решительное смещение парадигмы развития влево. Он убежден, что противоречия между левыми и правыми остались в прошлом, — в XX в. Пребывая в относительном забвении в эпоху «новых лейбористов», эти противоречия в трудные времена возрождаются в форме дебатов о фискальной дисциплине, мерах стимулирования экономического роста, реформе системы соци-

² The Labour Movement and Protest: a working-class politics for the 21st century. Lecture given by Unite General Secretary Len McCluskey. — London School of Economics and Political Science, Tuesday, 15 January 2013 // URL: http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/2013_LT/The%20Labour%20Movement%20and%20Protest%20transcript.pdf.

альных гарантий, иммиграции, членстве в Евросоюзе. Именно в эти времена популизм левого и правого толка возрождаются. Тем не менее речь идет лишь о временной реконфигурации политического ландшафта. Блэр призвал руководство партии воздержаться от тактических побед за счет игры на протестных настроениях общества и сосредоточиться на составлении прогрессивной политической программы, которая должна быть центристской, — пусть даже местоположение центра теперь сместилось.

По мнению Т. Блэра, «вопрос не в том, верим ли мы в социальную справедливость (вопрос никогда так не стоял, по крайней мере, в течение 50 лет). Вопрос в том, как именно прогрессивная политика исполняет эту миссию по мере того, как время, условия и объективная реальность меняются вокруг нас». Согласно Блэру, «это значит, что мы не должны дрейфовать вправо по вопросам об иммиграции и членстве в ЕС, и влево по вопросам налогообложения и расходов»³.

Таким образом, лидер партии Э. Милибэнд вынужден искать компромисс между двумя подходами к идеологии и предвыборной программе лейбористов, поскольку и поддержка профсоюзов, и более широкое видение будущего партии, о котором говорит Блэр, для сегодняшних лейбористов важны в равной мере.

Кроме того, на стратегию лейбористов влияет конъюнктура межпартийной борьбы и общий вектор трансформации политической системы страны (от двухпартийной к «двухсполовинной» системе⁴).

По мнению наблюдателей, складывается ситуация, когда избиратели правых/правоцентристских взглядов имеют возможность выбирать между тремя партиями (консерваторами, либеральными демократами и ПНСК), в то время как все избиратели, склонные поддерживать левых/левоцентристов, предпочитают лейбористов. Такое положение связывают с уменьшением численности сторонников либеральных демократов. Решение либеральных демократов войти в коалицию с консерваторами и принести в жертву свои основные предвыборные обещания подарило лейбористам 5–6%

³ Blair T. Labour must search for answers and not merely aspire to be a repository for people's anger // New Statesman. 11 April 2013 (URL: <http://www.newstatesman.com/politics/2013/04/labour-must-search-answers-and-not-merely-aspire-be-repository-peoples-anger>).

⁴ Подробнее см.: Громыко Ал.А. Политическая модернизация Великобритании: от Вестминстерской к плюральной модели демократии // ДИЕ РАН 158. М.: ОГНИ ТД, 2005. С. 3–25.

голосов разочарованных избирателей, поддержавших либеральных демократов в 2010 г.

По данным опроса от 26–27 февраля 2013 г., 30% респондентов считали, что наилучшим будущим правительством Британии стало бы правительство консерваторов, лишь 7% предпочитают ему сегодняшний вариант коалиции консерваторов и либеральных демократов. Чуть больше поддержки (12%) набрал вариант коалиционного правительства в составе лейбористов и либеральных демократов, за лейбористское правительство большинства высказались 32% опрошенных⁵. Поддерживали всю совокупность действий коалиционного правительства (по опросу 11–12 марта 2013 г.) лишь 26%, а 62%, напротив, недовольны им⁶.

Лейбористы стали опережать консерваторов в опросах общественного мнения с достаточно устойчивым отрывом в 10% примерно с апреля 2012 г., однако внутривыборная динамика не столь благоприятна для лейбористов, как может показаться на первый взгляд. В этой связи стоит отметить, что «раскол» на правом фланге спектра несет угрозу электоральных потерь и для лейбористов. ПНСК набирает популярность за счет электората из нижних прослоек среднего класса и из рабочей среды⁷, т.е. привлекая избирателей, которые в первые годы правления «новых лейбористов» входили в «ядро» электората партии. На выборах 2010 г. многие избиратели из этих социальных групп стали меньше поддерживать лейбористов, сделав выбор в пользу консерваторов или (реже) либеральных демократов.

Согласно данным агентства Ипсос-МОРИ, на выборах 2010 г. лейбористы потеряли 2% голосов избирателей из двух верхних социальных слоев (топ-менеджеры, менеджеры среднего звена, профессионалы интеллектуального труда высшей квалификации). Отвернулись от лейбористов 4% избирателей из среды «белых воротничков» (социальный класс C1: клерки, младшие менеджеры,

⁵ YouGov / The Sun Survey Results. Fieldwork 26th–27th February 2013 // URL: http://cdn.yougov.com/cumulus_uploads/document/c85gdj0xng/YG-Archive-Pol-Sun-results-270213.pdf.

⁶ YouGov. Government Approval // URL: http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/5w117dbgzr/YG-Archives-Pol-Trackers-Approval-150713.pdf.

⁷ Ford R., Goodwin M. Now UKIP is gunning for Labour, what's Ed Miliband going to do about it? // The Guardian. 30 May 2013 (URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/may/30/ukip-gunning-labour-ed-miliband>).

администраторы, люди других профессий, не связанных с физическим трудом). Больше всего голосов партия потеряла в среде квалифицированных работников ручного труда (группа С2, поддержка уменьшилась на 11%), а также рабочих средней и низкой квалификации, пенсионеров и др. (социальные группы D и E, где поддержка уменьшилась на 8%).

Гендерный срез несколько смещает акценты, не меняя общей картины. Так, утратили доверие к лейбористам мужчины из среды рабочих средней и низкой квалификации (группы D и E, поддержка снизилась на 12%), в то время как наибольший отток женщин из электората лейбористов наблюдался в группе С2, где поддержка сократилась на 15%. Избиратели из названных социальных групп «ушли» в основном к консерваторам и, отчасти, к либеральным демократам. С некоторыми оговорками⁸ можно сказать, что лейбористы на выборах 2010 г. потеряли часть своего основного электората (группа С2). Отмечалось также, что лейбористы потеряли голоса жителей пригородов больших городов⁹.

К февралю 2013 г. «социальный портрет» избирателей, готовых отдать свой голос за лейбористов, стал более колоритным, но отнюдь не законченным (см. табл.).

Казалось бы, очевидная наступательная стратегия лейбористов в сложившихся условиях должна заключаться в том, чтобы привлечь утерянных избирателей из среды рабочих и лиц наемного труда средней и низкой квалификации. Главными конкурентами тогда становились бы консерваторы и ПНСК. Однако такая стратегия имеет открытый финал. Многие аналитики, близкие к Лейбористской партии, указывают на множество издержек, в том числе — на то, что «рабочий класс»¹⁰ утратил доминирующее положение в социальной структуре общества Британии.

⁸ «Новые лейбористы» привлекли на свою сторону и тех избирателей, кто принадлежал к группам ABC1, поэтому понятие «основной электорат» партии нуждается в уточнении с учетом изменений и в социальной структуре, и в партийной идеологии.

⁹ Hunter P. Winning back the 5 million — understanding the fragmentation of Labour's vote // The Smith Institute. L. February 2011. P. 6 (URL: <http://www.smith-institute.org.uk/file/Winning%20back%20the%205%20million.pdf>).

¹⁰ Ibid. P. 24.

Таблица

**Поддержка партий в различных социальных слоях
британского общества**

Социальные классы	% от общего кол-ва респондентов (всего 28944 челове-	Намерение отдать свой голос за		
		Консервато-	Лейборис-	ПНС
A + B (топ-менеджеры, администраторы, профессионалы высшей и средней квалификации)	28	35	25	24
C1 (клерки, младшие менеджеры и администраторы)	29	29	28	26
C2 (квалифицированные работники ручного труда)	21	19	22	25
D + E (работники средней и низкой квалификации, пенсионеры, получатели пособий)	22	17	25	25

Источник: Profile of voters February 2013 // YouGov URL: http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/r1b80k12tw/UKIP-profile-Feb-2013.pdf.

В середине срока пребывания коалиционного правительства у власти расстановка политических сил указывает на общий вектор эволюции партийной модели Британии. Признаки системной трансформации читаются и в неуклонном снижении явки избирателей на всеобщие парламентские выборы, и в высоком уровне недоверия к политическим институтам страны, и в росте популярности «малых» партий, в их выдвижении на роль «третьей силы». Вполне вероятным становится сценарий выборов-2015, при котором ни одна из двух ведущих партий не получит большинства. В этой связи лейбористам крайне невыгоден полный политический коллапс либеральных демократов¹¹.

¹¹ *Baston L.* Marginal Difference: Who Labour Needs to Win and Where. L. Progress. October 2012. P. 13 // URL: http://www.progressonline.org.uk/wp-content/uploads/2012/09/Marginal-Difference_Final.pdf.

Названные факторы обуславливают выбор электоральной стратегии лейбористов и направление идеологического обновления партии.

11.2. Маркетинговый компонент электоральной стратегии

У Лейбористской партии имеется богатый опыт в сфере ребрендинга, политического маркетинга, институциональной адаптации к изменившимся внешним условиям. Он связан с эпохой «новых лейбористов». Именно «новый лейборизм» как феномен дает пример выживания европейской социал-демократии перед лицом не-олиберализма и структурной перестройки западных обществ вследствие перехода капиталистических отношений в новое качество (глобализация с доминированием финансового капитала).

Этот непростой для социал-демократии вызов, на который она в разных формах старается дать ответ и сегодня, «новые лейбористы» парировали благодаря идеологическому смещению в центр, восприятию ряда ценностей «новых правых», в том числе — идеи дерегулирования экономики. Именно в то время партия нарабатывала опыт и в сфере политического маркетинга, внедрила современные методы общения с избирателями, в частности, так называемые «фокус-группы»¹². Политическими консультантами Т. Блэра стали специалисты из команды «новых демократов» Б. Клинтона в период его предвыборной кампании 1996 г. Лейбористская партия превратилась в мобильного игрока на политическом рынке, нацеленного на максимальное расширение своей электоральной поддержки.

При Э. Милибэнде в ход идут те же приемы, только теперь лидер партии стремится дистанцироваться от «новых лейбористов», как они в свое время — в отношении «старых» левых. «Я — не Блэр», — заявил он в одном из своих выступлений. Рационализм этих шагов основан на законах социального восприятия: цель — создать образ изменившейся партии, предлагающей избирателям построить новые отношения доверия.

¹² *Frosh D.* To what extent did the British Labour Party emulate the marketing strategies, ideology and policy formation techniques of the United States Democrats during the 1990s and early Twenty-First Century? / University of Leeds // URL: <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ug-summer-10/daniel-frosh-summer-10.pdf>.

Данные о спаде поддержки в рабочей среде заставляют Милибэнда говорить об ошибках лейбористов в сфере иммиграционной политики¹³. Признание собственных ошибок, будучи важным приемом ребрендинга, работает только в связке со сменой лидера. В противном случае партия потеряла бы свое лицо. Новый лидер олицетворяет курс на обновление, он не ассоциируется с прошлыми обещаниями, но в то же время партия остается узнаваемой, сохраняя в глазах избирателей связь с ее непреходящими достижениями: такими, например, как национальная система здравоохранения и другие элементы государства благосостояния. В этом смысле лейбористы после 2010 г. действуют как рациональный актор на политическом рынке, способный к внутренней перестройке по зарекомендовавшим себя технологиям и приемам.

Вместе с тем, для успеха на выборах партии необходима и позитивная программа. Лейбористы ее выработали, несколько изменив относительно предвыборных программ и риторики «новых лейбористов». Однако вопрос, в какую сторону они сместились, левее или правее, принадлежит к обширной сфере изучения партийных идеологий, порожденной процессом постоянных заимствований концепций конкурирующими идеологическими течениями. Иными словами, ядро любой идеологии на современном этапе можно выявить лишь с помощью последовательной деконструкции смыслов: значения различных доктрин следует выяснять с учетом исторического контекста, в котором они возникли.

Пример с изменением отношения британских лейбористов к вопросам иммиграции показателен. С одной стороны, они делают акцент на ценности местных общин, традиционных укладов жизни и видов трудовой деятельности, передаваемой из поколения в поколение. Такой подход говорит о смещении лейбористов вправо. С другой стороны, тот факт, что лейбористы намерены вернуть свой основной электорат из среды наемных работников, который утратил к ним доверие в связи с резким поправлением партии в период 1997–2010 гг., дает повод расценивать нынешние лозунги лейбористов как поворот влево в их политике. Так или иначе, образуется сложный комплекс идей, которые более традиционны по сравнению с идеями «нового лейборизма». Несмотря

¹³ Miliband shifts immigration policy, saying Labour 'got it wrong' // BBC News. UK politics. 22 June 2012 (URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-18539472>).

на маневрирование, в котором есть элементы и правых, и левых «разворотов», лейбористы остаются на платформе центра. Это обоснованно с точки зрения политического маркетинга, поскольку современные выборы обычно выигрывают центристы.

Дилемма для партии состояла в том, чтобы выбрать одну из нескольких альтернативных электоральных стратегий, причем у каждой были свои издержки¹⁴. Лейбористы могли сделать ставку на привлечение тех избирателей, кто голосовал в 2010 г. за консерваторов или за либеральных демократов. Отдельная стратегия была связана с привлечением избирателей, вообще не пришедших на выборы в 2010 г. При всем том, главным императивом остается сохранение поддержки тех, кто в 2010 г. голосовал за лейбористов. Лейбористы избрали стратегию по привлечению избирателей из «зажатого» среднего класса, которые в 2010 г. проголосовали за консерваторов, но с оглядкой на тех избирателей, которые проголосовали за Лейбористскую партию в 2010 г., а также на тех, кто отошел от либеральных демократов.

Ключевым элементом ребрендинга стала идея «одной нации», позаимствованная Э. Милибэндом у Б. Дизраэли, премьер-министра партии тори во второй половине XIX в. Лозунг «Лейборизм одной нации» — это уже выход на предвыборную программу. Исходный пункт данной концепции — утверждение о существовании «разделенной нации» или даже «двух наций» в Британии. Различие проводят по уровню благосостояния. Рабочих мест, где требуются высококвалифицированные кадры, немного. Обладание этими местами определяет принадлежность к кругу «избранных», которые пользуются всеми привилегиями и бонусами растущего неравенства в доходах. За пределами этого круга оказывается огромная масса людей: «зажатый» средний класс, который все более непосредственно сталкивается с угрозой люмпенизации, «вымывания» из устойчивых социальных сетей в зону незащищенности и личностной деградации.

Для ребрендинга крайне важны убедительные экономические аргументы¹⁵. СМИ упрекали лейбористов в отсутствии такой аргументации¹⁶. В ответ лейбористы обнародовали предложения

¹⁴ *Baston L.* Op. cit. P. 3.

¹⁵ *Gould Ph.* The Unfinished Revolution: How the Modernisers Saved the Labour Party. L.: Little, Brown and Company. 1998. P. 175.

¹⁶ Labour strategy: time to set out your stall, Mr Miliband. Editorial // The Observer. 21 April 2013 (URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/apr/21/observer-editorial-labour-strategy-miliband>).

в социально-экономической сфере, сформулированные за два года до всеобщих выборов, — разумеется, в самом общем плане. В первом приближении речь шла о промышленной политике с акцентом на развитие «зеленых технологий», о массовой поддержке малого бизнеса и создании Британского инвестиционного банка.

Пока инициативы лейбористов сводятся к шести законопроектам: 1) законопроекту о рабочих местах; 2) финансовому законопроекту; 3) законопроекту о защите потребителей; 4) законопроекту о банковской сфере; 5) законопроекту о жилищной сфере; 6) иммиграционному законопроекту¹⁷.

Законопроект о рабочих местах предполагает предоставление работы всем, у кого нет работы более двух лет. Люди будут поставлены перед выбором: либо трудоустроиться, либо лишиться пособий по безработице.

Финансовый законопроект направлен на решение проблемы низких темпов роста британской экономики. Конкретные меры по стимулированию роста предполагают изменение приоритетов налоговой политики, в частности, введение 10%-ного налога на недвижимость стоимостью более 2 млн ф. ст.; установление 50%-ной ставки подоходного налога для лиц с высоким уровнем дохода; смещение акцента с налоговых сокращений на налоговые кредиты (т.е. на отсрочку выполнения налоговых обязательств); сокращение налога на добавленную стоимость на 5% для компаний, работающих в сфере ЖКХ; освобождение от выплат по национальному страхованию для малого бизнеса, открывающего дополнительные рабочие места.

Законопроект о защите потребителей направлен на смягчение проблемы роста тарифов за потребление электроэнергии и газа для домохозяйств, а также стоимости пассажирских услуг железнодорожных компаний. В частности, законопроект предполагает ликвидацию Бюро газового и электроэнергетического рынков (Office of Gas and Electricity Markets) и создание нового регулятора с полномочиями принуждать поставщиков электроэнергии снижать цены на энергию, когда оптовая цена на нее падает. Билль предусматривает меры по дальнейшему открытию рынков газа и электроэнергии. На рынке пассажирских железнодорожных перевозок

¹⁷ A One Nation programme with new ideas to begin turning Britain's economy around. 29 April 2013 // URL: <http://www.labour.org.uk/one-nation-new-ideas,2013-04-29>.

законопроект введет строгие лимиты на повышение тарифов за проезд по всем направлениям.

Предполагается, что банковский билль будет направлен на поддержку бизнеса. Законопроект подразумевает создание Британского инвестиционного банка и новых региональных банков.

Билль в жилищной сфере направлен на регулирование рынка жилья и защиту прав съемщиков. Законопроект предполагает введение национального регистра домовладельцев и усиление контроля местных органов власти над ними.

Законопроект об иммиграции направлен на борьбу с эксплуатацией труда мигрантов, на укрепление правоприменительной практики по принуждению работодателей к выплате мигрантам заработной платы не ниже минимальной. Согласно законопроекту, предполагается удвоить штрафы за нарушение этой нормы и предоставить местным органам власти соответствующие полномочия.

Между тем, пока лейбористам не удастся убедить британцев в том, что они предлагают более эффективные меры, нежели премьер-министр Д. Кэмерон и министр финансов Дж. Осборн. Так, согласно опросу в июне 2013 г., 36% опрошенных, как и ранее, больше доверяют Кэмерону и Осборну в области управления экономикой, и только 26% — Милибэнду и Боллсу (министру финансов теневого лейбористского правительства)¹⁸.

Наиболее вероятная причина недоверия респондентов к паре Милибэнд—Боллс связана с «ахиллесовой пятой» экономической аргументации лейбористов: с тезисом лейбористов о том, что кризис британской экономики был следствием кризиса глобального. Согласно Дж. Осборну, кризис был не только следствием глобальной финансовой дестабилизации, но и, в не меньшей мере, результатом конкретных ошибок, допущенных командой Г. Брауна, в которую входил Э. Боллс¹⁹.

Еще больше убедительности аргументам оппонентов лейбористов придало разбирательство в скандальных махинациях со ставкой по межбанковским кредитам ЛИБОР. Первые сообщения об этих махинациях стали появляться в прессе в 2008 г. По предварительным итогам расследования Осборн заявил о том, что со-

¹⁸ YouGov / Sunday Times Survey Results. Fieldwork 27th–28th June 2013 // URL: http://cdn.yougov.com/cumulus_uploads/document/fyrzoifgt/YG-Archive-Pol-Sunday-Times-results-280613.pdf.

¹⁹ *Osborn G.* Labour's reality deficit // The Guardian. 28 February 2011 (URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/feb/28/labour-reality-deficit-ed-balls>).

ветники из команды экс-премьера Брауна были вовлечены в махинации, что неизбежно бросило тень на репутацию и экономическую компетентность Боллса²⁰.

Оценивая электоральную стратегию лейбористов в целом, приходится признать, что, используя приемы политического маркетинга, они пока сумели добиться лишь неустойчивого преимущества перед своими конкурентами. Не в последнюю очередь это связано с неоднозначностью восприятия Э. Милибэнда как лидера партии. Так, по опросу в июле 2013 г., 60% респондентов считали, что Милибэнд плохо справляется с ролью лидера партии, а 64% были убеждены, что Милибэнд как лидер партии не смог обеспечить эффективную оппозицию правительству. 57% полагают, что он не готов к работе премьер-министра. Восприятие Милибэнда как слабого лидера партии, видимо, связано с тем, что ему так и не удалось подчинить себе «профсоюзных боссов». 41% участвовавших в опросе отметили, что, по их мнению, профсоюзы оказывают значительное влияние на Лейбористскую партию²¹.

11.3. Идеологическое обновление в европейском контексте

Идеологический компонент в стратегии лейбористов, несмотря на «инструментализацию» этой стратегии, продолжает играть значимую роль особенно перед лицом вызовов для всех социал-демократических партий Европы. Проблемы социал-демократии порождены и размыванием традиционного электората, и усилением антииммигрантских настроений, и новым качеством капиталистических отношений при ведущем факторе ТНК и финансового капитала.

²⁰ *Fraser N.* For George Osborne and Ed Balls, the Libor scandal is a fight to the death // The Telegraph. 5 July 2012 (URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/9378571/For-George-Osborne-and-Ed-Balls-the-Libor-scandal-is-a-fight-to-the-death.html>).

²¹ YouGov / The Sunday Times Survey Results. Fieldwork: 4th-5th July 2013 // URL: http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/8bycu00q7d/YG-Archive-Pol-Sunday-Times-results-050713.pdf. В попытке ослабить влияние профсоюзов на партию Эд Милибэнд предложил провести внеочередную конференцию Лейбористской партии в 2014 г., чтобы отменить правило об автоматических отчислениях в казну партии членами аффилированных профсоюзов, даже при финансовых потерях для партии, и тем самым повысить значимость индивидуального членства в ней.

Вокруг Э. Милибэнда сложилась группа интеллектуалов, включая его советника Д. Круддаса и сотрудника Лондонского университета «Метрополитен» М. Гласмана. Интеллектуалы не только обеспечивают обновление идеологических установок партии, но и позволяют Милибэнду быть равноудаленным и от «блэритов», и от профсоюзов.

После 2010 г. лейбористы стали разворачиваться «лицом к нации», снизили градус «интернациональной риторики», а новый мейнстрим в их идеологической эволюции получил название «синий лейборизм». Чаще других среди разработчиков концепции упоминают М. Гласмана. Основным постулатом нового течения стал тезис о том, что «лейборизм представляет собой уникальную и парадоксальную традицию, которая укрепляет свободу и демократию, сочетает веру и гражданство, патриотизм и интернационализм и является в своих лучших ипостасях одновременно и радикальной, и консервативной»²². Примечательно, что «синие лейбористы» ассоциируют себя с ранним периодом «нового лейборизма»²³. Им созвучны такие лозунги их предшественников, как забота о семье, укрепление чувства индивидуальной ответственности. Тем не менее «синие» отмежевываются от «новых», критикуя симпатии правительств Т. Блэра и Г. Брауна к глобализации. Отсюда — оттенок консерватизма, давший название этому направлению идейной эволюции лейборизма.

«Синему лейборизму» присущ и радикализм. «Синие лейбористы» настаивают на том, что люди не являются предметами потребления и не должны перемещаться по миру в поисках максимальной оплаты труда. Следовательно, национальные политические системы должны контролировать свои границы и миграцию. Свободное передвижение рабочей силы и конкуренция между наемными работниками, сбивающая уровень зарплат, выгодны собственникам производства и управленцам, однако понятие солидарности трудящихся не имеет с этим ничего общего. В результате «синие лейбористы» отрицают преимущества Единого внутреннего рынка, подчеркивая, что реализация принципов свободного передвижения капитала и труда была ошибкой.

²² *Glasman M.* My Blue Labour Vision Can Defeat the Coalition // The Observer. 24 April 2011 (URL: <http://www.guardian.co.uk/politics/2011/apr/24/blue-labour-mau-rice-glasman>).

²³ *Hyland J.* What does Britain's «Blue Labour» represent? // World Socialist Web site: <http://www.wsws.org/articles/2011/jun2011/blue-j15.shtml>.

Ставя под вопрос основу основ экономической интеграции в ЕС, «синие лейбористы» выступают за некую «Европу отечеств», не высказываясь при этом за создание сильного наднационального регулирования в сферах социальной политики. Обеспокоенность в отношении иммиграции — точка соприкосновения современных консерваторов и «синих лейбористов». И те и другие подвергают критике политику мультикультурализма. Идеи «синего лейборизма» стали активно обсуждать в европейских «мозговых центрах» социал-демократической ориентации: на конференциях организации «Полиси Нетворк», на конференциях фонда Ф. Эберта, на страницах журнала «Соушл Юроп».

Наряду с идеями «синего лейборизма» получила распространение концепция «благого общества» (*the good society*), которую активно продвигают Дж. Круддас, «гуру» Э. Милибэнда, и А. Налес, генеральный секретарь Социал-демократической партии Германии. В одной из своих публикаций²⁴ они представляют концепцию «благого общества» как альтернативу «третьему пути», предложенному для Европы в 1998 г. в декларации Блэра—Шредера.

Концепцию «благого общества» отличает тезис о необходимости большего надзора за финансовой сферой. Речь также идет о таких ценностях, как равенство, справедливость и солидарность. Отсюда рождается и более эгалитарное видение экономики. «Благое общество» не отрицает мультикультурализм. Наоборот, речь идет о признании и уважении индивидуальных культурных идентичностей. В результате концепция становится размытой, не давая ответы на вопросы иммиграционной политики, хотя с вызовом, предстоящим в виде роста популярности крайне правых партий, занимающих жесткие позиции по вопросам миграции, сталкиваются социал-демократы по всей Европе.

В отличие от концепции «благого общества» идеи «синего лейборизма» более сфокусированы на конкретных решениях проблемы самоопределения социал-демократии в условиях, когда ее историческая миссия (создание общества «всеобщего благосостояния») во многих странах Европы практически завершена. Скажем, отход на второй план социал-демократических партий Северной Европы (прежде всего, в Швеции, и до 2011 г. — в Дании) связан с тем, что в этих странах, где традиционно сильны социал-демократические

²⁴ *Cruddas J., Nahles A. Building the Good Society. The Project of the Democratic Left. L. Compass* // URL: <http://www.feslondon.org.uk/fileadmin/downloads/goodsocietyenglish.pdf>.

настроения, многие идеи по решению конкретных задач в сферах социальной политики оппоненты просто перехватывают у левых демократов.

Влияние «синего лейборизма» сказалось на более сдержанных (по сравнению с риторикой «новых лейбористов») оценках реалий европейской интеграции, которые сегодня дает Э. Милибэнд. Поддерживая европейский интеграционный проект в целом и членство Великобритании в ЕС, Милибэнд очертил приоритеты реформы ЕС, первым из которых назвал реформу бюджета. Лидер лейбористов считает, что необходимо сместить акценты с поддержки сельскохозяйственной сферы на инфраструктурные проекты в области транспорта и энергетики²⁵. Сыграл свою роль и фактор нарастающей популярности ПНСК.

«Европеизация» партийной политики всегда была характерна для Великобритании. Безусловно, отношения с Евросоюзом станут одной из важных тем избирательной кампании 2015 г. Скорее всего, в лейбористском манифесте 2015 г. появится больше негативных оценок Европейского союза в целом и конкретных направлений его политики. Не исключено, что лейбористы в условиях межпартийной борьбы могут включить в свой предвыборный манифест предложение провести референдум о членстве Британии в ЕС.

«Синий лейборизм» оказал влияние и на подход Э. Милибэнда к интеграции иммигрантов в британское общество. Указывая на недостатки политики мультикультурализма, лидер лейбористов настаивает на более кооперативной, двусторонней модели отношений между мигрантами и местными британскими сообществами²⁶.

* * *

В целом Лейбористская партия как институт сохраняет связь со своей идеологической традицией. Идеологический компонент по-прежнему важен для самоопределения партии в меняющихся условиях, хотя в рамках предвыборной кампании он обычно размывается за счет популистских элементов, допускающих широкие трактовки и «примиряющих» различные группы избирателей.

²⁵ *Miliband E.* One Nation in Europe. 19 November 2012 // URL: <http://www.labour.org.uk/one-nation-in-europe>.

²⁶ *Miliband:* Too little done to integrate UK society. 14 December 2012 // BBC News. UK politics (URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20715253>).

ЧАСТЬ III. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА. ВРЕМЯ ИСПЫТАНИЙ

Глава 12. «ОБЩЕСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ» ПОД ГРУЗОМ ПЕРЕМЕН

12.1. Политика правительства Г. Брауна в отношении семьи, женщин и детей

В преддверии парламентских выборов 2010 г. важную роль в политической повестке дня Великобритании играли проблемы семьи, женщин и детей. В предвыборный период эти проблемы, наряду с проблемой экономической компетентности партий, выдвигаются на передний план межпартийной борьбы.

Важность привлечения на свою сторону избирателей-женщин диктуется тем фактом, что перемена в их политических предпочтениях может стать решающим фактором, который повлияет на результаты предстоящих выборов. Так случилось на всеобщих выборах 1997 г., когда женщины от преимущественной поддержки консерваторов резко перешли на сторону лейбористов. Тогда лейбористам отдали свои голоса 44% избирательниц по сравнению с 32%, проголосовавших за консерваторов. На выборах 2001 г. это соотношение составляло уже 42 к 33%, а в 2005 г. — 38 к 32%¹. Тенденция к сокращению электоральной поддержки женщин, которые в Британии составляют 51% избирателей, не может не тревожить Лейбористскую партию.

Опросы показывают, что женщины демонстрируют более высокую и устойчивую поддержку идеям социальной справедливости, гендерного равенства, необходимости сократить разрыв в доходах.

¹ URL:www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll.aspx?oInemId=1231&view=wide.

Они проявляют больше интереса к политике государства в отношении семьи и детей². Обе главные политические партии стараются учесть эти особенности, составляя свои программы.

* * *

В целом политику лейбористов в отношении гендерного равенства следует оценить как успешную. В период их пребывания у власти в Британии происходила модернизация и расширение правового поля для воплощения ее на практике. Во-первых, были назначены два министра по делам женщин: один на уровне Кабинета, другой — в более широком составе правительства. Во-вторых, был создан Отдел женщин и равенства, включенный в 1997 г. в министерство торговли и промышленности и переведенный в 2006 г. в министерство общин и органов местного самоуправления. Отдел занимается широким кругом проблем, связанных с положением женщин, и ведет гендерный мониторинг работы отдельных министерств. Должность одного из министров по делам женщин занимала в правительстве Г. Брауна Харриет Харман, — одновременно лидер Палаты общин и председатель Лейбористской партии.

Представительство женщин в Палате общин после выборов 2005 г. достигло 127 человек (19,7%). В этом плане Британия по-прежнему отстает от многих стран мира, хотя для нее это наиболее высокий уровень в истории. В лейбористской фракции 96 женщин (17 — в консервативной). Более высокое представительство женщин в органе законодательной власти несомненно играет важную роль в привлечении внимания депутатов и правительства к широкому кругу социальных вопросов, связанных с положением женщин и детей.

В 2006 г. в Британии был принят Закон о равенстве (The Equality Act 2006), который ввел «гендерное обязательство» для всех органов государственной власти, включая правительство, органы местного самоуправления, армию и полицию. Для каждого из этих органов были разработаны проекты, в которых были определены цели гендерного равенства применительно к данной области и намечались пути их выполнения. В целом Закон о равенстве развил основные положения Закона о дискриминации по признаку пола 1975 г.

² *Campbell R. Gender and Voting in Britain: How men and women think about politics today. L.: Birkbeck University, 2007.*

В 2008 г. в Британии доля занятых вне дома женщин трудоспособного возраста достигла 70%. Это объясняет, почему работающие женщины и семьи с детьми, в которых работают оба супруга, находятся в центре внимания основных политических сил страны. Правительство Г. Брауна продолжало в этом отношении политику правительства Т. Блэра. В октябре 2007 г., вскоре после выхода Блэра в отставку, минимальная заработная плата была увеличена до 5,52 ф. ст. за час. Две трети работников, которые выиграли от увеличения минимальной заработной платы, — женщины. Эта мера рассматривалась как один из способов преодолеть бедность женщин и детей на их иждивении, а также гендерно обусловленный разрыв в заработной плате. В то же время 71% опрошенных высказывались за то, чтобы правительство делало больше для сокращения гендерного разрыва в заработной плате.

Правительство Брауна проводило в жизнь рекомендации созданной при Блэре комиссии «Женщины и работа», которые предусматривали:

- создание специального фонда для поддержки инициатив, направленных на увеличение доступности качественной работы для женщин в течение неполного рабочего дня;

- вовлечение свыше 100 предпринимателей из государственного и частного секторов в программу «образцового предпринимательства», включающую широкий спектр лучшего опыта по содействию гендерному равенству в сфере предпринимательства, в том числе равную оплату за равноценный труд (по образцу 100 лучших с гендерной точки зрения компаний в США);

- увеличение возможностей работать по гибкому графику для родителей с детьми до 6 лет, для родителей с детьми-инвалидами, а также для тех, кто ухаживает за больными на дому.

С 1997 г. в Британии было создано свыше 1 млн мест в детских дошкольных учреждениях. Количество детских центров, обеспечивающих универсальные услуги миллионам семей по всей стране, в сентябре 2009 г. достигло 3000 единиц. Правительство Брауна дало обещание в 2010 г. увеличить их количество до 3500 и обеспечить свободный доступ в детские учреждения двухлетним детям, проживающим в наиболее неблагоприятных районах.

Материнский отпуск, начиная с апреля 2007 г., был увеличен до 9 месяцев, а пособие по материнству поднялось до 112,75 ф. ст. в неделю. Правительство Брауна планировало продлить материнский отпуск до одного года еще до окончания срока действия избранного в 2005 г. парламента.

Предоставляемые лейбористским правительством налоговые кредиты, обеспечивающие помощь женщинам в воспитании детей, достигали 300 ф. ст. в неделю. С апреля 2009 г. правительство ввело дополнительную поддержку семьям посредством гранта «Здоровая беременность», который предоставлял каждой женщине, начиная с 25-й недели беременности, свободное от уплаты налога пособие в 190 ф. ст. в неделю.

Лейбористы создали более справедливую пенсионную систему для женщин, обеспечив более широкие возможности создавать накопления в государственной пенсионной системе по своему выбору. Закон о пенсиях 2007 г. ввел изменения, которые позволяли женщинам, ухаживающим за членами семьи, обеспечить себе приличный доход в пенсионном возрасте. В результате реформы на 1 млн больше граждан могли получать от государства вторую пенсию. Примерно 90% из них составляли женщины³.

При лейбористах проблема насилия в семье значительно продвинулась по пути своего разрешения. После принятия в 2004 г. Закона о насилии в семье были введены новые правила, которые усилили позицию жертв насилия в суде, было увеличено количество специальных судов, рассматривающих дела по домашнему насилию. Тем не менее проблема все еще сохраняет свою остроту для британских женщин и детей.

Большое внимание лейбористам приходилось уделять семьям с одним родителем. В этих семьях по данным на 2007 г. проживала почти четверть британских детей. Поскольку Британия является «столицей Европы» по разводам, количество таких семей неуклонно растет. Всего в стране насчитывается 1,3 млн одиноких родителей, 9/10 которых — женщины. Большая часть семей с одним родителем (66%) проживает не в собственном, а в арендуемом жилье, часто не соответствующем минимальным стандартам проживания⁴. Эти семьи, в отличие от семей с двумя родителями, подвержены большему риску стать бедными. В то же время, поскольку пособия для таких семей были достаточно высоки, матери склонны были не работать и заниматься воспитанием детей. Лейбористское правительство взяло ориентацию на то, чтобы побудить отсутствующих отцов участвовать в финансовой поддержке своих детей. В своей политике оно учитывало тот факт, что состав

³ Labour's achievements for women // URL: http://labs.labour.org.uk/swc/200066/abours_achievements_for_women.

⁴ The Independent. 11 April 2007.

социальной группы одиноких матерей претерпел существенные перемены: одинокие матери, которые никогда не были замужем, составляют только 1/10 всех одиноких матерей. Повысился уровень их образования и соответственно способность, в случае выхода на работу, материально поддерживать себя и своих детей.

Проблема детства, тесно связанная с проблемами женщин и семей, занимала одно из центральных мест в политике лейбористского правительства. На следующий день после ухода Т. Блэра в отставку было создано новое министерство по делам детей, школ и семьи (после выборов 2010 г. преобразовано в министерство образования). Было торжественно заявлено, что «цель министерства — сделать Британию лучшим местом в мире для детей и молодых людей». Ответственность министерства распространялась на вопросы, касающиеся граждан Британии в возрасте до 19 лет, включая их образование и обеспечение социальной защитой. В ведении министерства находились государственные школы страны. В его функции входила также защита детей от всех форм насилия — физического, морального, сексуального и психологического — и наблюдение за тем, как семья справляется с выполнением своих обязанностей по отношению к детям. Возглавил министерство Эд Боллс, который входил в Кабинет министров (после перехода ЛПВ в оппозицию в 2010 г. — «теневой» министр финансов).

Самый суровый финансовый кризис после 1930-х гг., который переживает Британия с 2008 г., оказал воздействие на социальную политику правительства Г. Брауна, заставляя его отложить выполнение некоторых обещаний в отношении семьи и детства, что вызывало недовольство женской части электората. Особо чувствительна для общественности проблема, перешедшая по наследству от правительства Блэра к правительству Брауна: борьба с бедностью детей. Учитывая, что уровень бедности детей в Британии один из самых высоких в Европе (4,4 млн человек в 1999 г.), Блэр пообещал к 2010 г. сократить их численность вдвое, а за 20 лет вообще ликвидировать проблему бедности детей в Британии. В период пребывания у власти Блэру удалось добиться определенных успехов в этом отношении. Однако в связи с экономическими трудностями этот процесс затормозился. В 2006–2007 гг. численность детей, живущих в бедности, ежегодно увеличивалась на 100 000 человек, достигнув 2,9 млн человек⁵, что вызвало широкое недовольство среди британцев. В стране развернулась кампания под лозунгом

⁵ Socialist Workeronline. 4 October 2008.

«Сдержанность обещание». Ее активисты провели демонстрацию в Лондоне 4 октября 2008 г. Правительство отреагировало внесением в парламент законопроекта о детской бедности⁶. Его первое чтение в Палате общин прошло 19 ноября 2009 г., второе — 5 января 2010 г.

На конференции женской секции Британского конгресса тред-юнионов (БКТ) в марте 2009 г. был подвергнут критике ряд действий правительства по сокращению обязательств, связанных с женщинами и детьми. Делегатки указывали, что намерение правительства Г. Брауна отложить увеличение пособия по материнству и расширение прав на гибкую занятость подорвет обещание правительства ликвидировать гендерный разрыв в оплате труда и покончить с бедностью детей. На конференции обращалось внимание на такое явление, как неприемлемая дискриминация матерей на рынке труда, — «наказание за материнство». Обзор деятельности 122 агентств по набору рабочей силы показал, что их клиенты просят избегать найма не только беременных женщин, но и вообще женщин в детородном возрасте.

Одним из наиболее острых вопросов для трудящихся женщин остаётся связь между низкой заработной платой женщин и непропорциональным риском бедности. Как указывалось в докладе конференции женской секции БКТ в 2008 г., женщины и дети значительно больше, чем мужчины, подвержены риску попасть в категорию бедных. Низкую заработную плату получают 29% трудящихся женщин по сравнению с 16,1% трудящихся мужчин. Среди занятых неполный рабочий день (в основном это женщины) 45,7% относятся к низкооплачиваемым. В Британии разрыв между почасовой заработной платой женщин, не имеющих детей, и имеющих одного ребенка, составлял 8%, двух детей — 24%, трех — 31%. Этот разрыв выше, чем в ряде других промышленно развитых стран. Особенно непропорционально высок риск бедности среди женщин и детей с темной кожей и выходцев из Азии. В бедности живут 51% детей в темнокожих семьях, 50% детей в семьях выходцев из Азии и 48% детей из китайских семей. В семьях родителей с белой кожей бедными являются 27% детей⁷.

Большое внимание на конференции было уделено проблеме насилия, направленного против женщин. Оно рассматривалось как причина и следствие неравенства женщин.

⁶ Child Poverty Bill // URL: www.publications.parliament.uk/pa/1d200910/1dbills/021/10021.i-ii.html.

⁷ TUC Women's Conference 2009 — Women's Committee Report. P. 10, 11.

Продолжая курс на поддержку семьи, в которой оба родителя работают, правительство Брауна дало обещание, помимо введенного Блэром двухнедельного отцовского отпуска, к концу парламентского срока предоставить отцам новое право: брать дополнительный отпуск продолжительностью в 26 недель до достижения ребенком 1 года, чтобы дать возможность матери вернуться на работу в более ранние сроки.

В преддверии 2010 г. и под нажимом критики снизу лейбористское правительство усилило свою законодательную активность по проблемам семьи и детей. Наряду с законопроектом «Бедность детей» 19 ноября 2009 г. в Палату общин были внесены для первого обсуждения еще два законопроекта: «Дети, школы и семьи» и «О правах детей».

Цели законопроекта «Дети, школы и семьи» включали:

- обеспечение новых гарантий для учеников и родителей получения в школах наилучшего образования;

- возложение на школьные инспекции обязательства принимать во внимание потребности учеников-инвалидов и учеников, нуждающихся в особом подходе;

- создание новых полномочий для местных властей и курирующего министра с целью повышения стандартов школьного обучения;

- введение «лицензии на практику» для учителей с целью повысить их профессиональный уровень, а также введение системы регистрации для учителей на дому и др.⁸

Законопроект о детской бедности предусматривал, что Конвенция ООН «О правах ребенка» станет частью британского законодательства. Однако планы лейбористов были нарушены их поражением на выборах 2010 г.

12.2. Социальная политика коалиции: концептуальные основы и первые шаги

Великобритания, как и большинство стран мира, придает социальной политике первостепенное значение. Затраты государственного бюджета на социальную защиту граждан в 2013/2014 финансовом году достигнут 220 млрд ф. ст., что составит более трети

⁸ Children, Schools and Families Bill 2009–2010. Bills before Parliament // URL: www.parliament.uk; Children and Families Bill 2013.

от общего объема госрасходов. Если учесть, что британское правительство собирается выделить 97 млрд ф. ст. на образование, 137 млрд ф. ст. — на медицину, а также 31 млрд ф. ст. — на систему социального обеспечения, то оказывается, что социальная политика обходится британскому государству в 485 млрд ф. ст. (почти 70% совокупного объема расходов)⁹.

С момента прихода к власти коалиции Британия тратит на социальное развитие населения все больше средств: по сравнению с 2010 г. расходы на соцподдержку населения в 2012 г. выросли на 6,3%, на здравоохранение — на 6,2%, на образование — на 2,2%. Тем не менее по доле затрат на социальную политику в ВВП Соединенное Королевство уступает многим европейским государствам. С 1999 по 2010 г. средний объем расходов на данную сферу в Великобритании составлял 26,4% ВВП, в то время как в Нидерландах этот показатель равнялся 28,5% ВВП, в Германии — 29,8% ВВП. Еще большая разница видна при сравнении Соединенного Королевства с социально ориентированными экономиками скандинавских стран. Так, в Дании социальная политика в 1999–2010 гг. обходилась бюджету в среднем в 30,2% ВВП, а в Швеции и вовсе в 30,7% ВВП¹⁰.

Совокупные расходы британского правительства на социальную политику растут параллельно с ужесточением предоставления налоговых льгот и условий выплаты пособий из-за тяжелого состояния экономики. На этом фоне уменьшается и достаток большинства британцев. По данным Института фискальных исследований, средний уровень доходов в стране сокращается с 2011 г. Ожидается, что эта тенденция сохранится и в 2013–2015 гг. При этом до 2011 г. на протяжении 50 лет (с начала ведения данной статистики) доходы семей неизменно росли (в среднем — на 1,6%¹¹).

Тяжелое состояние экономики приводит и к увеличению разрыва в уровне благосостояния различных категорий британцев. В то время как доходы 10% самых богатых граждан страны в 2007–2012 гг. выросли в реальном выражении на 1,4%, достаток остальных 90% сократился за этот период почти на 6%. Коэффи-

⁹ UK Budget 2013 // URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/188359/budget2013_executive_summary.pdf.

¹⁰ Expenditure on Social Protection / Eurostat // URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00098>.

¹¹ Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2013 / Institute for Fiscal Studies // URL: <http://www.ifs.org.uk/comms/r81.pdf>.

циент Джини, оценивающий дифференциацию доходов в стране, составил на конец 2012 г. 0,34¹². Таким образом, по уровню социального неравенства Великобритания на сегодняшний день опережает практически все развитые европейские государства.

Тяжелое положение экономики неравномерно отражается на материальном положении различных групп населения. Сокращение льгот на детей, по безработице и нетрудоспособности в первую очередь влияет на благосостояние британцев трудоспособного возраста и семьи (с детьми и без). В то же время относительно стабильным остается финансовое положение британских пенсионеров, большинство льгот которых правительство защитило от сокращений. В 2008–2012 гг. абсолютный уровень бедности среди граждан трудоспособного возраста с детьми вырос на 1,2%, семей без детей — на 3,9%, а пенсионеров — всего на 0,1%¹³.

Помимо экономического кризиса, который оказывает определяющее влияние на социальную политику страны, существенное значение для нее имеют и другие факторы. Среди них особое место занимает интенсивное старение населения Великобритании, характерное сегодня для большинства развитых стран. С 1985 по 2005 г. численность пенсионеров в Соединенном Королевстве выросла почти на 1 млн человек. По прогнозам экспертов, к 2015 г. показатель увеличится еще на 1,6 млн человек¹⁴. Согласно исследованию Палаты лордов, численность британцев старше 65 лет с 2010 по 2030 г. возрастет более чем в два раза и составит 19 млн человек. При нынешнем уровне расходов на льготы для пенсионеров государству потребуется каждый год увеличивать траты на эти цели на 10 млрд ф. ст. в расчете на миллион дополнительных пенсионеров¹⁵. Подобные издержки для британского правительства представляются непосильным бременем, если сохранится нынешняя структура социальных выплат.

Коалиционное правительство поставило перед собой непростую задачу: реформировать модель «государства благосостояния». «Мы предлагаем самую радикальную реформу государства благосостояния за последние 60 лет», — пояснил в октябре 2010 г. премьер-

¹² Ibid. В случае полного равенства денежных доходов населения коэффициент Джини будет равен 0, при полном неравенстве — 1.

¹³ Ibid.

¹⁴ Willets D. The Pinch. L.: Atlantic Books, 2010. P. 50.

¹⁵ «Ready for Ageing?» Report / House of Lords Select Committee on Public Service and Demographic Change // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldpublic/140/140.pdf>.

министр Д. Кэмерон¹⁶. Консерваторы совместно с либеральными демократами планируют изменить все составляющие социальной политики: структуру налоговых льгот и пособий, а также порядок их начисления, систему среднего образования, деятельность Национальной службы здравоохранения (НСЗ), пенсионные схемы и т.д. Однако неустойчивое состояние национальной экономики, которое повлекло за собой беспрецедентную программу по сокращению государственных расходов, осложняет претворение в жизнь столь масштабных реформ. Неоднозначно относится ко многим планируемым властями изменениям и британское общество.

Консервативная партия сосредоточилась на вопросах социальной политики задолго до прихода к власти в 2010 г. После поражения на парламентских выборах 1997 г. тори продолжительное время вырабатывали свой взгляд на проблему, которая в значительной степени влияет на исход голосования.

Еще весной 2002 г. тогдашний лидер партии И. Дункан Смит предпринимал активные попытки утвердить консерваторов в роли политической организации, которая, по его словам, в отличие от лейбористов, сфокусирует внимание на проблемах наименее обеспеченных британцев. Однако вплоть до 2005 г., когда к руководству партией пришел Д. Кэмерон, тема «сострадательного консерватизма» серьезного развития не получала. При новом же лидере организация сделала заметный упор на вопросы социальной политики.

Консервативная партия, среди прочего, стала активно сотрудничать с Центром социальной справедливости, который в 2004 г. создал сам И. Дункан Смит. В докладе Центра «Расколота Британия» (2006) наряду с традиционными консервативными взглядами на социальные проблемы содержался и ряд новаций¹⁷. В нем, в частности, говорилось о том, каким образом государственное обеспечение подменило деятельность благотворительных и общественных организаций, вплоть до полной минимизации роли этих групп. В докладе подчеркивалась необходимость «разгрузить» центральное правительство в пользу организаций гражданского общества.

¹⁶ URL: <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/oct/03/david-cameron-welfare-reform>.

¹⁷ «Breakdown Britain». Interim report on the State of the Nation / Centre for Social Justice // URL: <http://www.centreforsocialjustice.org.uk/UserStorage/pdf/Pdf%20Exec%20summaries/Breakdown%20Britain.pdf>.

Д. Кэмерон взял на вооружение многие из представленных в докладе идей и использовал их для развития концепции «большого общества» (Big Society). Впервые в развернутом виде будущий премьер представил ее осенью 2009 г. «Масштабы, сферы компетенции и роль государства в Британии достигли такой степени, — заявил лидер тори, — что оно не способствует снижению бедности, борьбе с неравенством и увеличению общего благосостояния... Первым шагом должно стать предоставление отдельным гражданам, семьям и общинам возможностей по контролю за собственной жизнью. Для этого мы создаем условия, при которых такие возможности могут развиваться»¹⁸. В речи о «большом обществе» в 2010 г. Кэмерон утверждал, что «оно — альтернатива большому государству», и что новая роль властей состоит в возрождении общин и культуры массового участия.

В своем предвыборном манифесте 2010 г. Консервативная партия подчеркивала: «Эффективное государство сосредотачивает усилия на том, что необходимо сделать, и работает с людьми для достижения цели. Оно — партнер большого общества, а не его начальник». В манифесте утверждалось, что британское общество расколото и для его возрождения нужно не «большое государство», а «большое общество», которое даст благотворительным организациям, предпринимательству в социальной сфере и волонтерам возможность играть все большую роль в решении проблем населения¹⁹. По мнению Кэмерона, данная концепция намечает путь к перераспределению властных полномочий в пользу общин и самих людей. Двигаясь по этому пути, «большое общество» «отберет власть у политиков и отдаст ее народу»²⁰.

Тяжелое экономическое положение, в котором Великобритания пребывает с начала глобального финансового кризиса, поставило под вопрос перспективы воплощения идеи «большого общества». Находясь на посту премьер-министра меньше года, Д. Кэмерон уже в начале 2011 г. был вынужден опровергать упреки в том, что его концепция служит «прикрытием для сокращений» расходов на социальную сферу. Выступая в Лондоне в феврале

¹⁸ URL: <http://www.theguardian.com/politics/video/2009/nov/10/david-meron-hugo-young-lecture>.

¹⁹ Invitation to Join the Government of Britain. The Conservative Manifesto 2010 // URL: <http://www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/Manifestos/Manifesto2010>.

²⁰ «Big Society» Programme / Cabinet Office // URL: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/government-launches-big-society-programme>.

2011 г. перед предпринимателями, работающими в социальной сфере, премьер заявил, что уменьшение дефицита бюджета — его долг, в то время как создание «большого общества» — его «страстное желание». Кэмерон подчеркивал, что «социальное возрождение так же необходимо, как и экономическое. Будь то расколотые семьи или общины, уровень криминала или численность преступных группировок, проблемы людей, которые живут исключительно на пособия и не хотят работать, или недовольство качеством государственных услуг, мы нуждаемся в социальном возрождении. Для меня это и есть “большое общество”»²¹.

В июне 2011 г. концепцию Д. Кэмерона раскритиковал архиепископ Кентерберийский Роуэн Уильямс. В своей статье он отклонил «большое общество» как «до боли избитый» лозунг. Уильямс отмечал, что общественность опасается реформ правительства в социальной сфере²². В конце 2011 г. один из комитетов Палаты общин опубликовал доклад, в котором говорилось, что концепция «большого общества» на деле не помогает простому человеку. Вменялось в вину правительству и отсутствие четкого плана по реализации идеи, лежащей в основе всей социальной политики коалиции. «До сих пор государство не прояснило, что же означает “большое общество” на практике», — указывал председатель комитета Бернард Дженкин²³.

Помимо развития новых идей консерваторы пытались закрепить свои позиции в тех сферах, которые традиционно ассоциируются с политикой этой партии. В частности, тори всегда уделяли повышенное внимание проблемам семьи и детей. Многие из положений «сострадательного консерватизма», который построен, в том числе, на идеях социальной справедливости, были также посвящены этой теме. На партийной конференции весной 2008 г. Кэмерон заявил, что «дружественная по отношению к семье политика — это истинно консервативная политика, которая на долгое время должна решить наши социальные проблемы». Отклоняя упреки в том, что консерваторы уделяют основное

²¹ *Cameron D.* Speech on the «Big Society» // *The New Statesman*. 14 February 2011 (URL: <http://www.newstatesman.com/2011/02/society-government-cuts-public>).

²² *Williams R.* Leader: The government needs to know how afraid people are // *The New Statesman*. 9 June 2011 (URL: <http://www.newstatesman.com/uk-politics/2011/06/long-term-government-democracy>).

²³ *The Big Society. Report* / House of Commons Public Administration Select Committee // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/902/902.pdf>.

внимание поддержке лишь полноценных семей, Кэмерон отмечал, что его партия ориентирована «на все семьи, включая одиноких родителей, разведенных супругов, вдов»²⁴.

Основные предложения по семейной политике консерваторы изложили в документе «Исправление. План социальной реформы» (2008)²⁵. Обвинив лейбористов в игнорировании проблем семьи, тори пообещали, во-первых, начать использование новой системы удобного отпуска для родителей; во-вторых, расширить право работать по гибкому графику на всех родителей с детьми до 18 лет и превратить британский госсектор в мирового лидера по возможностям гибкого найма; в-третьих, ввести универсальное медицинское обслуживание на дому для помощи семьям с новорожденными детьми и увеличить численность приходящих на дом медицинских работников, чтобы обеспечить матерей гарантированным уровнем поддержки в течение первых пяти лет после рождения ребенка. Кроме того, консерваторы предложили перестроить систему налогов и пособий так, чтобы она «признавала» брак и не «наказывала» супружеские пары. В документе, в частности, указывалось, что при налоговой системе и системе выплаты пособий, которая сложилась при лейбористах, супружеской паре с двумя детьми необходимо зарабатывать 240 ф. ст. в неделю для получения чистого дохода в 295 ф. ст. с учетом всех остальных выплат. Для сравнения, родитель-одиночка с двумя детьми достаточно получать в неделю всего 76 ф. ст., чтобы располагать доходом в 230 ф. ст. за счет различных пособий и льгот.

Будущей семейной политике была посвящена значительная часть выступления Д. Кэмерона на ежегодной конференции Консервативной партии в октябре 2009 г. Лидер тори в очередной раз опроверг утверждение о том, что консерваторы находятся «в состоянии войны» с неполными семьями. Кэмерон подчеркнул, что общество начинается с домашнего очага, и «мы не можем быть к нему равнодушными»²⁶.

²⁴ URL: http://www.conservatives.com/News/Speeches/2008/03/David_Cameron_Yes_we_can_get_the_change_we_really_want.aspx.

²⁵ «Repair. Plan for Social Reform» // URL: http://www.conservatives.com/~media/Files/Downloadable%20Files/Social_reform.a.

²⁶ *Cameron D.* Conservative Party Conference Speech // *The Guardian*. 8 October 2009 (URL: <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/oct/08/david-cameron-speech-in-full>).

Отношение коалиционного правительства к государственной системе социального обеспечения формировалось, в том числе, под влиянием американского подхода к госуслугам. В июне 2010 г. советник Д. Кэмерона по стратегическим вопросам Стив Хилтон пригласил из США профессора Нью-Йоркского университета Лоуренса Мида, главного идеолога социальных реформ в Соединенных Штатах в 1990-х гг. По мнению Мида, отношение к социальным услугам в Соединенном Королевстве определяется «духом иждивенчества»: безработные знают о своем безусловном праве на получение пособий и могут даже не заботиться о поиске работы. Он указывал, что серьезная реформа британской системы соцобеспечения должна быть нацелена на то, чтобы изжить этот «дух иждивенчества». Пособия, по словам американского экономиста, следует выплачивать только при соблюдении определенных условий: участие в общественных работах, поиск постоянной занятости и т.п.²⁷

Вопросы модернизации государственной системы социальной поддержки стали центральными на конференции Консервативной партии осенью 2010 г., — первой после ее прихода к власти. Накануне мероприятия Кэмерон пообещал, что новая система социального обеспечения создаст стимулы к труду для миллионов британцев. Премьер-министр заявил, что правительственная программа модернизации государства благосостояния направлена на то, чтобы сделать государственные услуги более эффективными и доступными, а также избавить их от излишней бюрократизации.

Обсуждение социальной политики на конференции проходило на фоне принятия программы по масштабному сокращению госрасходов. Одной из мер по приведению бюджетных трат в сбалансированное состояние министр финансов Дж. Осборн назвал ограничение социальных выплат на одного человека (за исключением инвалидов) уровнем средней заработной платы, а на одну семью — суммой в 26 тыс. ф. ст. в год (не более 500 ф. ст. в неделю)²⁸. Таким образом, жизнь на заработную плату для британцев, по его мнению, должна стать более выгодной, чем жизнь на пособия. Канцлер казначейства указывал, что уменьшение государственных расходов позволит снизить дефицит бюджета Великобритании с 11%

²⁷ URL: <http://www.guardian.co.uk/society/2010/jun/16/lawrence-mead-tough-us-welfare-unemployed>.

²⁸ Porter A. Conservative Party Conference: George Osborne announces benefit cap // The Telegraph. 4 October 2010 (URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/conservative/8041384/Conservative-Party-Conference-George-OSborne-announces-benefit-cap.html>).

в 2010 г. до почти нулевого уровня через 5 лет. В первый год пребывания у власти правительство Кэмерона надеялось сэкономить к 2015 г. 30 млрд ф. ст., — около 10% социальных расходов²⁹. При этом более глубокие сокращения (в среднем около 20% к 2015 г.) посчитали неприемлемым риском с точки зрения социальной стабильности.

Предостережением стали и три крупные демонстрации студентов в Лондоне в ноябре 2010 г., направленные против уменьшения расходов государства на образование и роста платы за обучение. Поводом послужили планы правительства по увеличению в 2012 г. суммы, которую выпускники должны вносить после окончания университета из своего заработка в счет возмещения студенческого кредита, с 3,3 тыс. до 9 тыс. ф. ст. Во время акций 10 ноября пострадала даже штаб-квартира Консервативной партии: студенты разбили в здании окна и проникли внутрь. В ходе 50-тысячной демонстрации в Лондоне 30 ноября 2010 г. произошли столкновения с полицией, были арестованы 153 человека. Помимо столицы выступления прошли в Бирмингеме, Лидсе, Шеффилде, Ливерпуле, Манчестере и Бристоле.

В декабре 2010 г. министр труда и пенсий И. Дункан Смит представил в парламенте законопроект о реформе британской системы соцобеспечения: возглавляемое им ведомство хотело «покончить с привычкой ничего не делать», которая, по мнению правительства, господствует в британском обществе. В качестве метода борьбы с общественными недостатками коалиционное правительство взяло на вооружение лозунг «личной ответственности». Улучшение системы социального обеспечения власти определили как улицу с двусторонним движением, когда в обмен на пособия их получатели должны искать работу или пройти переобучение.

В феврале 2011 г. законопроект о реформе системы социального обеспечения был внесен в парламент. Составители документа предложили ввести в стране «универсальный кредит» в виде единого пособия. «Универсальный кредит» должен заменить несколько видов пособий и налоговых скидок, предоставляемых на основании проверки нуждаемости. В законопроекте указывались новые обязательства со стороны получателей льгот при одновременной гарантии защиты британцев, которые находятся в наиболее бедст-

²⁹ URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/budget/7840778/30bn-taxes-and-cuts-package-to-be-announced-in-Budget.html>.

венном положении. Документ также предполагал реформу пособий по инвалидности, более справедливый подход к предоставлению льгот на оплату жилья, пособий по безработице и создание новой системы поддержки детей, которая ставит на первое место интересы ребенка.

В марте 2012 г. королева Великобритании подписала данный законопроект, и уже весной 2013 г. его положения стали воплощаться в жизнь на территории страны. Так, с апреля 2013 г. правительство законодательно закрепило ограничение по общей сумме пособий, которую в год может получить неработающий гражданин трудоспособного возраста. Отныне максимальная сумма льгот для семей (одинокое родители или пары с детьми) составляет 500 ф. ст. в неделю, для неженатых или незамужних — 350 ф. ст. в неделю. Ограничение распространяется на жилищные льготы, пособия по безработице, нетрудоспособности, на попечительство, пособия по уходу за инвалидами, по материнству, трудовые пенсии по инвалидности и пенсии для вдов, а также на льготы на детей и налоговые вычеты, выплачиваемые за ребенка. К концу сентября 2013 г. нововведение должно было охватить территории Англии, Шотландии и Уэльса.

Серьезно принятая реформа повлияет и на ситуацию в сфере социального жилья. С 1 апреля 2013 г. в стране введен «налог на спальни», который, по задумке властей, должен решить проблему переполненности муниципальных квартир и способствовать более эффективному их использованию. В соответствии с нормами нового закона, владельцы социального жилья с одной свободной спальней потеряют 14% коммунальных субсидий, а с двумя или более — 25%. В настоящее время в Великобритании в жилье с лишней спальней проживает более одного миллиона получателей социальной поддержки, которые от введения налога потеряют 728 ф. ст. в год³⁰. С помощью «налога на спальни» правящая коалиция намерена сэкономить 465 млн ф. ст. в год.

С апреля 2013 г. будет отменена и бесплатная государственная юридическая помощь для домохозяйств с доходами выше 32 тыс. ф. ст. в год. Семьям с достатком в 14–32 тыс. ф. ст. придется проходить проверку нуждаемости, чтобы доказать потребность в данной льготе. По мнению экспертов, нововведение негативно отразится на юридических спорах по разводу, опекунству над детьми, миграции и трудоустройству.

³⁰ URL: <http://www.guardian.co.uk/society/2013/mar/04/benefits-housing>.

25 января 2011 г. правительство внесло в Палату общин законопроект об образовании³¹, ставший законом в ноябре этого же года. По утверждению Кабинета, его реализация должна привести к созданию в Британии «свободных школ» и «свободных учителей». Министерство образования указывало, что документ поможет создать систему образования, которая определит для всех детей более высокие учебные стандарты. Закон предусматривает уменьшение бюрократического давления на школы, устранение чрезмерных требований к их управлению, учителям и местным органам власти. Также документ освобождает преуспевающие школы и колледжи от регулярной инспекции и расширяет программу академий (самоуправляющихся школ).

Закон предусматривает, что любая новая школа сможет стать академией, т.е. образовательным учреждением, которое не подчиняется местным органам власти. Академии по своему усмотрению составляют расписание занятий, имеют право отступать от общенациональных норм оплаты труда учителей и устанавливать собственные правила приема. Переход школы в статус академии отменяет требование иметь предметную специализацию и расширенную программу подобно колледжам со сроком обучения шесть лет. Отдельные школы, согласно документу, смогут стать академиями без согласия руководящего органа школьной федерации.

Национальный профсоюз учителей подверг жесткой критике правительственный проект реформы образования, указав, что документ «грубо нарушает» традицию демократической отчетности школ. Действительно, в законопроекте указано, что министр образования расширяет свои полномочия по вмешательству в дела школы в случае, если то или иное образовательное учреждение не соответствует установленным требованиям. Возрастают полномочия главы ведомства и в вопросе закрытия школ. По мнению критиков, реформа предусматривает управление финансированием школ со стороны властей, что позволит правительству руководить деятельностью образовательных учреждений. Если ранее соглашения о финансировании академий заключала неправительственная организация «Образовательное агентство молодежи Англии», то новый закон превращает ее в исполнительное «Агентство по финансированию образования», наделяя, тем самым, министра финансов дополнительными полномочиями.

³¹ The Education Act 2011 // URL: <http://www.education.gov.uk/aboutdfe/departmentalinformation/educationbill/a0073748/education-bill>.

Сторонники реформы указывают на то, что закон поможет передать властные полномочия от многочисленных полунеправительственных организаций («кванго» — quasi-autonomous non-governmental organizations), которым государство делегировало полномочия, и городских властей к отдельным школам и учителям. При этом подобный процесс опять же приведет к концентрации в руках министров ответственности за широкий круг обязанностей в образовательной сфере. Если количество академий будет расти нынешними темпами, то очень многие учреждения среднего образования (возможно, большинство) окажутся в ведении министра образования.

Перевод учреждений среднего образования в статус академий, как считают критики, Вестминстер навязывает по финансовым причинам или из-за неспособности местных органов власти поддерживать многочисленные школы. Профсоюзы учителей также далеки от поддержки действий правительства. По их мнению, закон увеличивает раздробленность и фрагментацию в системе школьного образования страны.

30 июня 2011 г. работники образования выразили недовольство политикой коалиционного правительства в форме забастовки. Поводом для нее стали намерения властей увеличить пенсионные взносы с 6,4 до 10% учительского заработка, сделав получение полной пенсии возможным лишь по достижении 68 лет. Выход на пенсию в 60 или 62 года, согласно планам правительства, приведет к выдаче пониженной пенсии, а в целом переход от одной системы к другой сократит общий пенсионный доход учителя на 100 тыс. ф. ст.

В июньской забастовке помимо учителей приняли участие и другие работники госсектора, включая железнодорожников и сотрудников аэропортов. В общей сложности на улицы вышли 750 тыс. человек. Забастовка стала крупнейшей акцией протеста британских профсоюзов с 1980-х гг. Многие школы в Англии и Уэльсе были полностью или частично закрыты, 350 колледжей и 75 университетов отменили занятия. Не работали суды, биржи труда, центры социального обслуживания населения, пограничные пропускные пункты и государственные музеи.

Весной 2011 г. все большее недовольство «хаотичными» и «беспорядочными» реформами правительства Кэмерона в области высшего образования начали выражать университеты. Вслед за Оксфордом в эту кампанию включились Кембридж и другие вузы. Преподаватели выступали против утраты платы за выс-

шее образование, сокращения университетских бюджетов и введения новых правил поступления для студентов.

В следующем году дискуссии вокруг реформы образования вспыхнули с новой силой после того, как в сентябре 2012 г. министр образования М. Гоув впервые обнародовал планы по изменению системы школьных экзаменов³². Он предложил отменить обязательные экзамены для выпускников учреждений среднего образования (GCSE), заменив их другой формой проверки. Осенью того же года правительство уточнило, что для получения аттестата об окончании средней школы эти экзамены с 2015 г. можно заменить на программу «Английский бакалавриат». По мнению Гоува, в отличие от старой системы новая соответствует современным мировым стандартам образования. Министр намеревался сделать среднее образование более конкурентоспособным, заменив модульную систему оценки знаний на экзамены по истечении определенного периода. Оценивать школьников по каждому из предметов, согласно планам Гоува, должна единая экзаменационная комиссия.

Эксперты и политики (в том числе и партнеры по коалиции) не поддержали предложение М. Гоува, посчитав, что введение новых стандартов приведет к разделению молодых людей на две группы: тех, кто сумеет сдать экзамены, и тех, кто из-за нехватки знаний «провалится» и, следовательно, в будущем лишится возможности получить достойную работу. Комитет Палаты общин по образованию и вовсе назвал планы тори «чрезмерными и поспешными»³³. В результате Гоув был вынужден заявить об отказе правительства переходить к системе «Английский бакалавриат». При этом министр не отказался от решения стратегической задачи: сделать систему среднего образования в Великобритании более требовательной. По его мнению, школа должна воспитывать в молодых людях стремление к учебе. Именно поэтому Гоув настаивает, в том числе, на повышении внимания таким предметам школьной программы, как классическая литература и история Великобритании.

³² URL: <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/oct/17/michael-gove-baccalaureate-a-levels>.

³³ «From GCSEs to EBCs: the Government's proposals for reform» Report / House of Commons Education Committee // URL: http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Education/EIGHTH_REPORT-GCSEs_to_ECBs_Reform-HC_808.pdf.

Британская Национальная служба здравоохранения (НСЗ) — самая крупная государственная система здравоохранения в мире, которой пользуется около 90% населения Британии. НСЗ, которая насчитывает более 1,7 млн сотрудников, ежесекундно принимает 8 пациентов. Служба базируется на двух основных принципах: госфинансирования за счет налогов и безвозмездности услуг. Британцы традиционно поддерживают НСЗ и в своем большинстве ревниво относятся к попыткам изменить характер ее деятельности. Отсюда становится понятно, почему при представлении планов по реформированию НСЗ правительство Кэмерона столкнулось со многими трудностями. Реформа службы, по мнению правящей коалиции, назрела из-за ее сложного финансового положения: при сохранении системы здравоохранения в нынешнем виде дефицит бюджета НСЗ через четыре года может возрасти до 20 млрд ф. ст.

Законопроект о реформе НСЗ и социального обеспечения был внесен в парламент 19 января 2011 г.³⁴ Документ предусматривает самые значительные изменения в деятельности службы за всю ее историю с момента основания в 1948 г. Министры неоднократно отрицали, что намеченные изменения фактически означают приватизацию НСЗ. Однако, по мнению противников реформы, «приватизация станет неизбежным следствием многих положений законопроекта»³⁵. Так, в документе говорилось о ликвидации «трестов первичной медицинской помощи» и «стратегических органов здравоохранения», — управляющих структур НСЗ, одновременно с изъятием у них 60–80 млрд ф. ст. (около 65% бюджета службы) в пользу нескольких сотен «консорциумов», которыми должны управлять врачи общей практики, а на деле отдать и средства, и управление в руки «кванго» — Наблюдательного совета.

Обнародованные планы реформы НСЗ вызвали еще большую критику, чем намерения правительства реформировать образовательную систему. Из-за скрытой централизации управления службой здравоохранения бывший лейбористский министр здравоохранения Алан Милберн парадоксально назвал планируемую консерваторами реформу «самой крупной национализацией с момента основания НСЗ, а профсоюзы заявили, что реформа приве-

³⁴ Health and Social Care Act 2012 / Department of Health // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/7/pdfs/ukpga_20120007_en.pdf.

³⁵ Kmietowicz Z. Cameron pushes ahead with reforms but promises «substantive changes» // British Medical Journal. 342. 2011 (URL: <http://www.bmj.com/content/342/bmj.d3067>).

дет к сокращению более чем 50 тыс. рабочих мест³⁶. В марте 2011 г. в Лондоне прошел организованный Британским конгрессом тред-юнионов многотысячный марш протеста против политики сокращений социальных расходов и предстоящих увольнений в госсекторе, в котором приняли участие от 200 до 500 тыс. британцев.

Под давлением общественности в мае 2011 г. лидер входящей в коалицию Партии либеральных демократов Н. Клегг заявил, что рассмотрение билля о НСЗ необходимо отложить для внесения в него существенных изменений. Столкнувшись с противодействием общественности, Д. Кэмерон пообещал, что универсальный и интегрированный характер службы будет сохранен, и на протяжении всего срока полномочий нынешнего правительства ее бюджет будет ежегодно повышаться в реальном выражении. Назвав НСЗ «институтом, который мы все любим и дорожим», премьер-министр отметил: «Если вы беспокоитесь о том, что мы собираемся продать НСЗ и создать частную систему по американскому образцу, то мы не сделаем этого»³⁷.

В июне 2011 г. Д. Кэмерон объявил о внесении значительных изменений в законопроект о реформе НСЗ. Он признал ряд ошибок и заявил, что документ будет дополнен. По словам премьера, главная задача регулятора Национальной службы здравоохранения не состоит исключительно в поощрении конкуренции. Она приветствуется лишь тогда, когда идет на пользу пациентам. Конкуренция — не самоцель, а средство улучшения обслуживания пациентов³⁸.

Изменения затронули положения о ликвидации трестов первичной медицинской помощи и увеличении полномочий практикующих врачей в финансовых вопросах. Кэмерон пообещал включить в консорциумы не только практикующих врачей, но и других работников медицинской отрасли, а также сформировать «клинические сенаты» из старшего медицинского персонала для наблюдения за интеграцией служб НСЗ. Кроме того, он сообщил о намерении создать управляющую структуру службы и ввести в ней механизм, который бы не позволял частным группам выбирать исключительно «рентабельных» пациентов. Премьер

³⁶ *Milburn A.* This NHS debacle sets us back a generation // The Daily Telegraph. 15 June 2011 (URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/8578226/This-NHS-debacle-sets-us-back-a-generation.html>).

³⁷ *Cameron D.* NHS Speech. 14 June 2011 // URL: <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2011/6/14/david-cameron-nhs-speech-in-fulls>.

³⁸ *Ibid.*

подтвердил, что коалиция сохранит ранее провозглашенные цели в отношении системы здравоохранения, в том числе сокращение до 18 недель времени ожидания госпитализации в больницы Англии.

27 марта 2012 г. после многих месяцев обсуждений парламент окончательно одобрил законопроект о реформе НСЗ, положения которого начали действовать на территории Англии с 1 апреля 2013 г. Отныне бюджетом организации управляют группы врачей общей практики, а надзор за деятельностью новой системы осуществляет специальное национальное управление. По мнению правительства, финансовые ресурсы должны быть сосредоточены в руках практикующих медицинских работников, поскольку они лучше остальных знают нужды своих пациентов и могут грамотно расставлять приоритеты при распределении средств. В свою очередь, критики реформы указывают, что вовлечение врачей в распределение денежных потоков может отдалить их от пациентов и отчасти сместить приоритеты работы.

Регулярно обсуждаемая в процессе принятия закона о реформе НСЗ угроза «всеобщей приватизации» службы на практике оказалась преувеличенной (по крайней мере, на 2013 г.). По оценке экспертов, негосударственные поставщики услуг (частные компании и благотворительные учреждения) будут распоряжаться только 1 ф. ст. из условных 20 ф. ст., выделяемых из бюджета на здравоохранение. Кроме того, возможность лечить пациентов в рамках расходной ведомости НСЗ негосударственные организации получили еще при лейбористском правительстве. Уже тогда частные компании стали участвовать в конкурсах на проведение медицинских операций, не требующих срочного вмешательства, и в мероприятиях по охране психического здоровья населения.

Очевидно, что в полной мере эффект от реформы проявится по прошествии определенного времени. Как справедливо отметил ведущий экономист благотворительной организации «Королевский фонд» Джон Эпплби, Национальная служба здравоохранения представляет собой супертанкер, изменение курса которого становится заметно не сразу³⁹.

Необходимость жесткой экономии государственных расходов стала определять развитие социальной политики с самого начала деятельности коалиционного правительства. В 2011 г., в своем

³⁹ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21428129>.

традиционном «осеннем заявлении» глава британского Министерства финансов Дж. Осборн был вынужден признать, что в случае победы тори на следующих парламентских выборах программа экономии продолжится и после 2015 г. Канцлер казначейства объявил, что после «замораживания» уровня зарплаты в госсекторе на два года ее ежегодный рост будет снижен до 1% на период 2013—2014 гг.⁴⁰ Также он высказался за переговоры о заключении коллективных трудовых договоров на местном уровне вместо национальных соглашений, чтобы снизить вероятность общенациональных забастовок.

Бюджетный дефицит продиктовал правительству изменения в пенсионной системе страны. В 2011 г. коалиция приняла решение повысить к 2020 г. пенсионный возраст работников государственного сектора до 66 лет. К 2026 г. правительство собирается увеличить его до 67 лет⁴¹. Пенсионные взносы с зарплаты возрастут, так как пенсия станет исчисляться на основе среднего заработка, в отличие от действующих более льготных схем, которые учитывают зарплату работника в конце его трудового стажа. Больше других категорий населения от намеченной реорганизации государственной пенсионной системы пострадает молодежь. Предполагается, что люди, родившиеся после 1960 г., для получения государственной пенсии должны будут работать на год дольше. Работников частного сектора, где занята большая доля молодежи, чаще исключают из корпоративных пенсионных схем из-за их более низкого статуса в иерархиях компаний. Кроме того, молодые люди зачастую вынуждены отказываться от уплаты взносов в рамках частных пенсионных схем ради возврата долгов по студенческим кредитам.

Не менее остро сокращение социальных расходов (и пенсионная реформа как часть этой программы) влияет и на другую группу населения: на женщин. Как правило, именно они сталкиваются с ростом платы за детские учреждения и необходимостью ухода за престарелыми и больными родственниками. Также женщины больше, чем мужчины, нуждаются в социальном жилье. Реформы правительства, в первую очередь, скажутся на матерях-одиночках. Сегодня они получают дополнительное пособие

⁴⁰ Autumn Statement 2011 / HM Treasury // URL: <https://www.gov.uk/government/news/autumn-statement-2011>—3.

⁴¹ Reviewing the State Pension Age / Department for Work & Pensions // URL: <https://www.gov.uk/government/policies/reviewing-the-state-pension-age>.

до достижения ребенком 7 лет, однако коалиция намерена снизить этот возраст до 5 лет. Положение женщин осложняется и тем, что больше всего рабочих мест планируется сократить в госсекторе, где они составляют 65% рабочей силы.

Демонстрации и забастовки работников госсектора и молодежные волнения — лакмусовая бумажка отношения британского общества к социальной политике коалиционного правительства. В августе 2011 г. в Лондоне вспыхнули беспрецедентные по своей силе волнения молодежи. Среди причин беспорядков комментаторы называли именно социальные проблемы: «исключение» молодежи из жизни общества и растущую пропасть между богатыми и бедными. 30 ноября 2011 г. прошла самая масштабная — после всеобщей стачки 1926 г. — забастовка в Британии⁴². В ней приняли участие около 2 млн работников государственного сектора: учителя, работники здравоохранения и государственные служащие.

Однако, несмотря на общественное недовольство, из представленного в марте 2012 г. бюджета можно понять, что Великобритании придется столкнуться с еще большим, чем было запланировано ранее, сокращением социальных расходов: на дополнительные 10 млрд ф. ст. каждый год, вплоть до 2016 г.⁴³ Поддержал планы финансового ведомства министр по делам труда и пенсий И. Дункан Смит, по словам которого расточительная социальная политика предыдущего правительства привела к тому, что к 2010 г. в стране не работала каждая пятая семья трудоспособного возраста. «Это не благоденствие, а нечестность», — отметил он⁴⁴. Помимо уменьшения социального бюджета на 10 млрд ф. ст. грядет сокращение пособий и льгот на 18 млрд ф. ст., которое правительство озвучило еще в 2010 г.

Сокращать расходы на социальную политику правительство запланировало, в числе прочего, за счет изменения системы по начислению детских пособий. В частности, коалиция объявила о намерении полностью лишить этой льготы семьи, в которых хотя бы один из родителей получает больше 60 тыс. ф. ст. в год. Серьезно должны снизиться льготы на детей и у семей с доходом в 50 тыс. ф. ст.: по задумке Минфина, с каждой заработанной сверх этой суммы сотней фунтов стерлингов размер пособия будет падать

⁴² URL: <http://www.marxist.com/biggest-strike-since-26-britain.htm>.

⁴³ URL: <http://www.guardian.co.uk/uk/2012/mar/21/welfare-10bn-cut-2012-budget>.

⁴⁴ URL: <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/oct/08/iain-duncan-smith-conservative-compassionate>.

на 1%. В настоящее время пособия на ребенка в Великобритании получает около 7,8 млн семей, при этом налогоплательщиков с доходом на домохозяйство свыше 50 тыс. ф. ст. в стране насчитывается около 3 млн человек⁴⁵.

Серьезные изменения продолжают происходить и в пенсионной системе, которая в условиях кризиса все чаще становится «предметом пристального внимания» со стороны властей. В частности, Дж. Осборн заявил о намерении с 1 апреля 2013 г. лишить пенсионеров фискальных скидок с доходов, не облагаемая налогом база которых сегодня шире, чем у британцев трудоспособного возраста. В настоящее время жители Великобритании старше 65 лет не уплачивают подоходный налог с суммы до 10,5 тыс. ф. ст.; еще больший доход не облагается сбором с пенсионеров старше 75 лет.

Возможные пенсионные преобразования общественность встретила жесткой критикой. В Национальной ассоциации пенсионных фондов привели данные, согласно которым из-за реализации правительственных намерений пенсионеры уже к 2015 г. могут лишиться 2 млрд ф. ст.⁴⁶ «Больше всех при исполнении этих планов пострадают пенсионеры со средним уровнем дохода», — отметили в организации. Подтвердила опасения пожилого населения и британская налоговая служба, которая указала, что изменения могут привести к ухудшению материального положения более 4,4 млн британцев, причем около 230 тыс. пенсионеров придется впервые платить подоходный налог⁴⁷. На фоне всеобщего недовольства Д. Кэмерон уже через несколько месяцев был вынужден заявить о доработке планов по пенсионной реформе⁴⁸. Тори отказались от своих намерений в том числе из-за того, что значительная часть британцев старшего поколения традиционно голосует за Консервативную партию.

Негативную реакцию вызвало в обществе и сообщение Дж. Осборна о возможных изменениях в порядке оплаты труда госслужа-

⁴⁵ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/business-17459856>.

⁴⁶ NAPF's reaction to the budget / National Association of Pension Funds (URL: http://www.napf.co.uk/PressCentre/NAPFbuzz/0179_NAPFs_reaction_to_the_budget.aspx).

⁴⁷ Income Tax: Changes to the Higher Personal Allowances for People Aged 65 to 74 and Aged 75 and Over / HM Revenue & Customs (URL: <http://www.hmrc.gov.uk/budget2012/tiin-2046.pdf>).

⁴⁸ *Neville S, Parker G. and Cohen N.* Cameron puts brakes on pension reform // The Financial Times. 17 September, 2012 (URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a8a41abc-00d4-11e2-9dfc-00144feabdc0.html>).

ших. По мнению главы Минфина, зарплаты бюджетников должны зависеть от региона, в котором они работают, в отличие от нынешней системы с едиными для всей страны нормативами. Неудивительно, что наибольшее неприятие инициатива канцлера казначейства вызвала в Уэльсе, — наименее обеспеченном регионе Соединенного Королевства. Валлийский министр финансов Джейн Хатт справедливо указала на то, что зависимость зарплат госслужащих от региона работы может усилить напряженность в обществе и привести к потере профессионалов-бюджетников⁴⁹.

Государственные служащие — одна из категорий населения, которую политика экономии правительства затронула в наибольшей степени. Переориентация рынка труда в пользу частного сектора и оптимизация численности бюджетников серьезно сказались на их положении. С мая 2010 г. по март 2012 г. своих рабочих мест лишились 432 тыс. госслужащих, причем в частный сектор из этой массы перешли только 192 тыс. человек. По прогнозам Управления по бюджетной ответственности, к 2017 г. будут уволены еще около 300 тыс. бюджетников, общая численность которых составляет 5,5 млн человек⁵⁰. Профсоюзы госслужащих, резко осуждающие политику сокращений, указывали на то, что в будущем ситуация только ухудшится. «Политически мотивированные нападки правительства на государственный сектор стали катастрофой для нашей экономики», — подчеркнул представитель профсоюза работников в сфере государственных и частных услуг⁵¹.

В условиях критики правительства из-за отсутствия его помощи наименее обеспеченным категориям населения, Дж. Осборн в рамках бюджета-2012 обнародовал ряд предложений, которые должны помочь британцам, страдающим от кризисных явлений в экономике. Так, правительство еще на один год (третий подряд) продлило действие нормы, которая оставляет без изменения муниципальный налог. Для сохранения доступности услуг, предоставляемых населению, коалиция в условиях кризиса продолжает регулировать ценообразование железнодорожных билетов: согласно планам властей, их стоимость не должна расти больше чем на 1% выше уровня инфляции. Однако масштабность задачи

⁴⁹ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-17461756>.

⁵⁰ Economic and Fiscal Outlook. March 2012 / Office for Budget Responsibility (URL: <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/wordpress/docs/March-2012-EFO1.pdf>).

⁵¹ URL: <http://www.standard.co.uk/news/uk/government-to-speed-up-public-sector-job-cuts-8572817.html>.

правительства по сокращению дефицита бюджета и, как следствие, существенное уменьшение госрасходов нивелируют значение подобных мер в широком контексте.

В октябре 2012 г. на конференции Консервативной партии Д. Кэмерон предупредил о дальнейшем сокращении социальных расходов. Премьер отметил, что правительство может пересмотреть порядок выдачи жилищных пособий для граждан, не достигших 25 лет⁵²: в настоящее время неработающий выпускник школы может претендовать на жилищные льготы, в то время как человек, нашедший работу или учащийся в университете, такой возможности не имеет.

Наибольшее внимание на конференции привлекло выступление Дж. Осборна с предложением снизить социальные расходы еще на 10 млрд ф. ст. В очередной раз министр финансов заявил, что государство могло бы сэкономить на детских пособиях, ограничив количество детей в одной семье, которые имеют право на подобную льготу. Затронул канцлер казначейства и тему рынка труда, обозначив возможность расширить права работодателя увольнять сотрудников в обмен на предоставление им акций компании. При этом государство оградит эти ценные бумаги от налога на прирост капитала и, таким образом, человек сможет стать «владельцем, сотрудником и налоговым органом в одном лице»⁵³.

В то же время консерваторы резко отрицательно отнеслись к предложению партнеров по коалиции — либеральных демократов — ввести так называемый «налог на особняки». По мнению партии Н. Клегга, владельцы домов стоимостью более 2 млн ф. ст. могли бы вносить в казну дополнительный налог. Тори же посчитали данное намерение несправедливым, поскольку Британия, по их словам, должна оставаться страной, где ценится тяжелый труд и стремление людей к накоплениям, в том числе для приобретения дорогостоящей недвижимости. Примечательно, что в марте 2013 г. разногласиями между коалиционными партнерами по этому вопросу попытались воспользоваться лейбористы. Однако при вынесении на обсуждение законопроекта о «налоге на особняки» Палата общин их не поддержала.

⁵² Osborne G. Conservative Party Conference Speech // The New Statesman. 8 October 2012 (URL: <http://www.newstatesman.com/blogs/politics/2012/10/george-osbornes-speech-conservative-conference-full-text>).

⁵³ URL: <http://www.newstatesman.com/blogs/politics/2012/10/george-osbornes-speech-conservative-conference-full-text>.

Н. Клегг также указывал, что его партия может выступить с предложением лишить пенсионеров, владеющих имуществом стоимостью более 1 млн ф. ст., всех универсальных льгот по возрасту: пособий на оплату счетов за отопление в зимний период, бесплатного предоставления телевизионной лицензии и проездных на автобус. По словам лидера либеральных демократов, политика уменьшения бюджетного дефицита не может гарантировать неизменный уровень финансирования и для этого вида социальных расходов. Примечательно, что экономические трудности страны тяжело сказываются на позициях Партии либеральных демократов. Их лидеру даже пришлось публично приносить извинения своим избирателям за принятое коалицией решение повысить плату за обучение в вузах страны (в предвыборном манифесте либеральные демократы взяли на себя обязательство не поднимать существовавшие расценки)⁵⁴.

В конце 2012 г. правительство выступило с «осенним заявлением», в котором Кабинет традиционно представляет парламенту анализ экономической ситуации в стране. Дж. Осборн был вынужден объявить о продлении мер экономии до 2018 г., поскольку борьба с дефицитом бюджета затянется на более длительный период, чем ожидалось ранее. Канцлер казначейства предупредил, что отказ от реализуемой экономической политики станет для Соединенного Королевства «катастрофой»⁵⁵. Сэкономить расходы правительство в очередной раз собралось за счет уменьшения трат на социальную политику: к 2015/2016 финансовому году казначейство запланировало сократить финансирование мер по поддержке населения на 3,5 млрд ф. ст. При этом, как и ранее, «нетронутыми» должны оставаться цифры бюджета Национальной службы здравоохранения и расходы на образование⁵⁶.

Согласно планам правительства, многие пособия британцев трудоспособного возраста в ближайшие три года будут ежегодно расти на 1%, что ниже инфляции в стране, которая с июня 2009 г. превышает 2%⁵⁷. В частности, всего на 1% увеличится размер пособий по безработице, временной нетрудоспособности, выплаты

⁵⁴ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-19646731>.

⁵⁵ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20571621>.

⁵⁶ Autumn Statement 2012: An Overview / HM Treasury (URL: <https://www.gov.uk/government/news/autumn-statement-2012-an-overview>).

⁵⁷ В Великобритании размеры пособий пересматриваются с началом нового финансового года в апреле соответственно уровню инфляции, регистрируемой в сентябре предыдущего года.

усыновителям, а также льготы на детей и оплачиваемые декретные отпуска. «Мы должны признать, что за последние пять лет доходы безработных граждан росли в два раза быстрее, чем достаток работающих», — отметил Дж. Осборн⁵⁸. В течение трех лет не будут расти больше чем на 1% и зарплаты бюджетников (за исключением военнослужащих), хотя ранее они и вовсе были «заморожены». На 2,2% с апреля 2013 г. поднимутся пособия по инвалидности и по уходу за инвалидами, величина которых регламентируется иными положениями.

Также правительство решило лишить учителей автоматической прибавки к зарплатам по мере увеличения их трудового стажа. Осборн заявил, что вместо этого в школах должны использовать подход, принятый в частном секторе, где повышение оклада зависит от оценки работы того или иного сотрудника в конце года. В настоящее время в сфере образования данная схема применяется по отношению к руководящему персоналу. К возможным изменениям большая часть сотрудников учебных заведений отнеслась отрицательно. Так, руководитель Ассоциации учителей и преподавателей М. Бустед указала, что эти изменения могут нанести вред образовательному процессу: «Пребывающие в тяжелом финансовом состоянии школы, чтобы не наращивать расходы, определенно не захотят увеличивать зарплаты учителям»⁵⁹. Генеральный секретарь Британского конгресса тред-юнионов Б. Барбер сравнил канцлера с человеком, который причиняет себе боль и, вместо того чтобы остановиться, наклеивает на раны пластыри⁶⁰. Парламентарий от валлийской националистической партии Плайд Камри Х. Уильямс и вовсе заявил, что сокращение расходов на пособия и льготы грозит государству благосостояния разрушением и, как следствие, появлением целого поколения безработных, бездомных и бедных людей⁶¹.

Тем не менее 1 млрд ф. ст. из сэкономленных средств правительство все же направит на строительство 100 новых «свободных школ» и академий, что позволит на 50 тыс. человек увеличить численность учеников. Особенно действенной эта мера должна стать в крупных городах, где из-за большого количества детей

⁵⁸ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/business-20610157>.

⁵⁹ URL: <http://www.childrenandarts.org.uk/research-policy/2012/12/new-performance-pay-plans-for-teachers/>.

⁶⁰ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20600442>.

⁶¹ Там же.

возрастает нагрузка на начальные школы. Ранее правительство объявляло о введении специальной программы, в рамках которой на перестройку 261 школы в Англии за пять лет будет выделено 2 млрд ф. ст.

Размер государственной пенсии коалиция пообещала увеличить в 2014 г. на 2,5% в соответствии с принятым сразу после ее прихода к власти правилом «тройной гарантии». Эта норма определяет рост пенсии соответственно тому показателю, который окажется выше: уровню среднего заработка или инфляции. При этом если оба из них не превышают 2,5% в год, государство автоматически повышает пенсии на эту величину. В то же время, по словам министра по делам пенсий С. Вебба, правительство не может гарантировать, что действие «тройной гарантии» сохранится и после всеобщих выборов 2015 г.⁶² Не избежать будущего ухудшения финансового положения и состоятельным пенсионерам. С апреля 2014 г. до 1,25 млн ф. ст. будет снижен размер накопленных пенсионерами в течение жизни сбережений, на который распространяется налоговая скидка (в настоящее время он составляет 1,5 млн ф. ст.). Годовой объем накоплений, в отношении которых действует подобная льгота, правительство сократит с 50 тыс. ф. ст. до 40 тыс. ф. ст.⁶³

С апреля 2016 г. коалиция намерена ввести единую государственную пенсию, которая составит около 140 ф. ст. в неделю⁶⁴. В настоящее время британские пенсионеры получают 110 ф. ст. в неделю вместе с различными доплатами в зависимости от их материального положения. Кроме того, реформа предполагает слияние основной и дополнительной государственных пенсий. По данным казначейства, нововведение поможет сэкономить до 5,5 млрд ф. ст. бюджетных средств. При этом правительство не планирует лишать граждан права получать до 50% от дополнительной государственной пенсии умершего супруга. Коалиция собирается регулярно оценивать возможность пересмотреть пенсионный возраст на основе данных о средней продолжительности жизни населения.

Тяжелое экономическое положение страны заставляет власти менять свои взгляды и на порядок предоставления пенсионерам универсальных пособий. С осени 2015 г. правительство планирует лишить британских пенсионеров, проживающих в теплых

⁶² URL: <http://www.ft.com/cms/s/0/400caad8-d4d1-11e2-9302-00144feab7de.html>.

⁶³ URL: <http://www.hmrc.gov.uk/pensionschemes/understanding-aa.htm>.

⁶⁴ Там же.

странах, пособий на оплату счетов за отопление в зимний период. По задумке казначейства, данная мера позволит сократить расходы на 30 млн ф. ст.

Финансирование социальной политики в ближайшие годы продолжит находиться под большим давлением. Коалиция и дальше будет ограничивать льготы и пособия для разных групп населения, в том числе и после начала нового политического цикла (в случае победы на парламентских выборах 2015 г.). В соответствии с новым «Планом бюджетных расходов», с апреля 2015 г. правительство планирует впервые ввести ограничение на ежегодный совокупный объем трат на социальную поддержку, включая оплату жилищных льгот, пособий для инвалидов и пенсионеров, а также налоговые скидки⁶⁵. Ужесточат выдачу пособий по безработице: коалиция намерена увеличить с трех дней до недели срок, по прошествии которого человек может претендовать на данную льготу. При этом, согласно планам Кабинета, до подачи заявки на пособие безработный будет обязан составить резюме, а в случае получения пособия — подтверждать право на льготу каждую неделю.

Помимо сокращения расходов на социальную политику, из-за масштабной экономии уменьшаются и повседневные траты министерств, отвечающих за социальную поддержку населения. В 2015/2016 финансовом году бюджет министерства по делам труда и пенсий сократится в реальном выражении более чем на 9%, министерства по делам общин и местных органов власти, также решающего вопросы социальной политики — на 10%⁶⁶. Коалиция, говоря словами Дж. Осборна, продолжит учить Британию «жить по средствам»⁶⁷.

* * *

Приход к власти нового правительства в 2010 г. ознаменовал собой наиболее масштабный за последние десятилетия процесс трансформации британского государства благосостояния. Коалиция поставила задачу реформировать все без исключения элементы социальной политики, включая порядок начисления пособий и льгот, функционирование рынка труда, Национальную

⁶⁵ URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/spending-round-2013-speech>.

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ URL: <http://www.itv.com/news/update/2013-06-27/george-osborne-britains-got-to-live-within-its-means/>.

службу здравоохранения, а также образовательную модель и пенсионную систему. При этом тори и либеральные демократы начали проводить преобразования на фоне самого глубокого со времен Великой депрессии экономического кризиса в истории Великобритании. С одной стороны, это создало барьеры для полного претворения в жизнь намеченных реформ, с другой — определило негативное отношение общества к изменениям, которые напрямую влияют на уровень благосостояния людей.

Трансформацию британской социальной модели различные категории населения встречают критикой во многом еще и потому, что определяющую роль в деятельности коалиции играют консерваторы. Традиционно тори выступают не только за снижение вмешательства правительства в жизнь граждан, но и за ограничение государственной поддержки населения. Именно поэтому существенная доля британцев воспринимает коалиционные реформы в качестве идеологической атаки консерваторов на всю систему госрасходов.

Впрочем, необходимость перемен в социальном обеспечении, образовании и НСЗ очевидна. Это признают и лейбористы, которые в случае возвращения к власти пообещали при проведении экономической политики соблюдать «железную дисциплину»⁶⁸.

Необходимо отметить, что реализация программы по всеобщему сокращению госрасходов не останавливает рост государственных трат на социальную политику. Более продолжительный, чем ожидалось первоначально, выход страны из кризиса заставляет власти выделять из казны на поддержку населения все больше средств: в настоящее время из 3 ф. ст. собираемых налогов 1 ф. ст. расходуется именно на оплату пособий и льгот⁶⁹.

Многим планам по уменьшению социальных расходов, которые утвердила коалиция, еще предстоит вступить в силу. Следовательно, финансовое положение сотен тысяч британцев, уже сегодня переживающих тяжелые времена из-за мер жесткой экономии, в будущем только ухудшится. Неутешительные прогнозы по состоянию экономики и увеличению государственного долга вряд ли изменят ситуацию в обозримом будущем, — по крайней мере, до парламентских выборов в 2015 г.

⁶⁸ URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/labour/10095595/Labour-will-work-within-George-Osbornes-spending-plans-Ed-Balls-says.html>.

⁶⁹ URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2256362/Benefits-hit-record-high-year-1-raised-tax-goes-welfare.html>.

Глава 13. МУСУЛЬМАНСКАЯ ДИАСПОРА: СЛОЖНОСТИ ИНТЕГРАЦИИ

В начале XXI¹ века Великобритания столкнулась с новым религиозным и социальным вызовом, связанным с исламскими иммигрантами, ставшими гражданами Соединенного Королевства. По опросам, проведенным в 2012 г., 86,6% мусульман ощущают себя британцами и, как правило, гордятся своим гражданством. Однако более 81% из них считают себя правоверными мусульманами и хотят жить в многоконфессиональном обществе, соблюдая законы шариата². Естественно, что подобная склонность новых граждан вызывает озабоченность политиков и коренных жителей.

13.1. Лейбористы и политика мультикультурализма

Политика мультикультурализма³, проводимая в отношении иммигрантов и вытекавшая из демократического принципа плюрализма, долгое время не была официальной доктриной и оформилась как государственный курс лишь при лейбористских правительствах в 1997–2010 гг.⁴ Концепция предусматривала два подхода к развитию иммигрантских сообществ.

¹ О формировании мусульманской диаспоры и иммиграционной политике Британии во второй половине XX века см.: *Остапенко Г.С.* Британские церкви в XX — начале XXI в. // Великобритания. Эпоха реформ / Под ред. Ал.А. Громыко. Гл. 10. С. 210–242.

² *Бородай С.Ю.* Ислам в Великобритании. Информационно-аналитический обзор // URL: <http://www.islamrf.ru/news/islam-world/culture/26368>.

³ В Великобритании никогда не ставили задачу ассимилировать иммигрантов.

⁴ Концепцию мультикультурализма оценивали по-разному. См.: *Антонова В.К.* Великобритания обречена на мультикультурализм или мультикультурализм в Великобритании обречен // Журнал исследований социальной политики. Т. 1. 2; *Кулиева Ш.А.* Разнообразие, а не сегрегация // Политические институты и процессы в XXI веке. М.: Изд-во РУДН, 2008. 2. С. 438–443.

С одной стороны, община иммигрантов получала возможность сохранять свои традиции и свою культуру, в том числе и за счет субсидий, предоставляемых государством. Такие средства на равных правах с соответствующими учреждениями коренных жителей поступали в распоряжение учебных, религиозных, культурных и спортивных центров, тесно связанных с этническими диаспорами. Таким образом, доминировал лейбористский принцип универсальности (т.е. «все для всех») при распределении материальных благ. С другой стороны, предполагалось, что сама жизнь в демократической стране, а также государственные системы образования и просвещения сумеют приобщить иммигрантов к ценностям западной цивилизации.

Мультикультурализм в определенной степени унаследовал принцип патернализма (опеки над слабо развитыми народами), — один из элементов колониальной политики. Теоретики и проводники политики мультикультурализма надеялись на двустороннюю толерантность и взаимное обогащение культур в процессе внедрения новых элементов этнических культур в культурное пространство Великобритании. Вместе с тем высказывались и опасения. Поскольку численность мусульманской диаспоры быстро увеличивается (даже при ее раздробленности, связанной с различными направлениями ислама), постольку в обществе мультикультурализм может привести к сосуществованию двух цивилизаций: англо-саксонской, основанной на демократических ценностях, и исламской, базирующейся на религиозных канонах.

В практическом плане политики рассчитывали на то, что мультикультурализм послужит «мягкому» приобщению иммигрантов к британским законам и обычаям, а также на то, что в условиях отдаления прибывших от их родины он приведет к ослаблению этнических, расовых и религиозных привязанностей.

Между тем, религиозные пристрастия мусульман оказались более устойчивыми, чем предполагалось, а уровень прироста мусульманского населения более высоким, чем ожидалось⁵. Перепись населения 2001 г. подтвердила эти тенденции⁶. Мусульмане, как, впрочем, и другие иммигранты, живут в городах Англии и Уэльса, создавая там своеобразные анклавы. Подобная изоляция объясня-

⁵ В 1961 г. насчитывалось 50 тыс. мусульман, что составляло 0,11% от населения, в 1981 г. — 553 тыс., т.е. 1,11% от населения // *Бородай С.Ю.* Указ. соч.

⁶ Сравнительный анализ данных о мусульманах по переписям 2001 и 2010 гг. см. ниже.

лась не только привязанностью приезжих к своей общине, но и стремлением британцев отгородиться от этнических меньшинств.

Большая часть переселенцев принадлежит к одному из направлений ислама, — суннизму. Являясь выходцами из Пакистана и Бангладеш, эти иммигранты отличаются низким уровнем образования и доходов. Более образованы и состоятельны приезжие из Восточной Африки. Лондон, а фактически его пригороды, принял многих богатых мусульман из Ближнего Востока, имеющих миллионные состояния.

Неквалифицированный труд мусульман находит применение в строительстве, при ремонте дорог, уборке территорий. Социологи называют их «новым пролетариатом», находящимся на самой низкой ступени социальной лестницы и страдающим от безработицы. По данным Управления по национальной статистике, в 2004 г. доля безработных среди иммигрантов в целом в несколько раз превышала долю безработных среди британцев. В 2004 г. уровень безработицы среди мусульманской молодежи в возрасте от 16 до 24 лет более чем в 2,5 раза превышал уровень безработицы среди христиан того же возраста⁷. Такое положение вещей во многом объяснялось тем, что постиндустриальная экономика с ее высокими технологиями более требовательна к качеству трудовых ресурсов, чем индустриальная⁸. И именно иммигранты, будучи менее квалифицированными, подлежат увольнению в первую очередь. При формально равных возможностях британца и мусульманина имеет место дискриминация, так как предпочтение оказывают коренному жителю.

К началу XXI в. немалая часть мусульманских семей жила на государственные пособия: детские и по безработице. В большей степени дискриминация затрагивала мусульман при получении социального жилья или найме его в аренду, при предоставлении медицинской помощи, а также при устройстве детей в школы. Еще в 1965 и 1968 гг. при лейбористских правительствах были приняты законы, запрещающие любую дискриминацию по расовому, национальному и религиозному признаку⁹. Однако вопреки принятому

⁷ Бородай С.Ю. Указ. соч.

⁸ В индустриальной экономике (до 1980-х гг.) квалификация работников имела меньшее значение, чем предложение и дешевизна рабочей силы.

⁹ Законодательные акты, регулирующие расовые отношения в Соединенном Королевстве: Race Relations Act 1968 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/71/enacted>; Race Relations Act 1976 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1976/74/enacted>; Race Relations (Amendment) Act 2000 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/34/enacted>.

законодательству те или иные проявления дискриминации сохранились.

Между тем, к началу XXI в. при финансовой помощи стран Ближнего Востока и Персидского залива и при содействии британского государства в стране было построено более 2 тыс. мечетей и открыто 80 медресе¹⁰. Несмотря на приверженность мусульман главной формуле ислама: «Нет бога, кроме Аллаха, и Мухаммед — пророк его», а также несмотря на общераспространенное среди них соблюдение законов шариата¹¹, этническая и идеологическая разрозненность мусульман препятствовала их консолидации в политические организации.

В 1980-х гг. объединение мусульман стимулировала борьба по ряду важных для них вопросов. Один из них касался права мусульман на собственные скотобойни для поставки в магазины мяса животных, забитых особым способом. Против жестокого обращения со скотом выступил Совет по защите фермерских животных. Сторону мусульман заняла Комиссия по расовому равенству, и вопрос был решен в пользу служителей Аллаха. По их же настоянию девочкам разрешили носить хиджаб (головной платок). Известный писатель индийского происхождения Салман Рушди вынужден был скрываться с помощью британских спецслужб из-за угроз в свой адрес¹². Причиной гонений мусульман на писателя послужила его книга «Сатанинские стихи», где содержалась сатира на пророка Мухаммеда и Коран.

Долгое время объединения мусульман носили локальный характер и распадались из-за внутренних противоречий. Одной из первых организаций, имевшей более широкий охват мусульманского населения, была Исламская партия Британии, существ-

¹⁰ *Бородай С.Ю.* Указ. соч.

¹¹ Мусульмане толкуют шариат как образ жизни, включающий целый комплекс правил поведения мусульманина в религиозной сфере, в его отношении к другим людям, обществу, государству. Весь свод религиозно-этических и правовых предписаний ислама содержится в священной книге мусульман — Коране. На шариате основано мусульманское право и юриспруденция. Кроме того, мусульманин всегда ощущает свою принадлежность к «умме» — общине единоверцев, созданной на новой родине, и одновременно ко всемирному сообществу мусульман. Отсюда — солидарность мусульман в ходе мировых вооруженных конфликтов. Подробнее см.: *Мирский Г.И.* Ислам и современность // Новая и новейшая история. 2010. 1. С. 3–20.

¹² *Колчинская Е.Г.* Социально-политическая активность мусульман Великобритании // Вестник Томского государственного университета. 2008. 312. С. 84–87 (URL: <http://www.academia.edu/2512312/312-084.pdf>).

вовавшая с 1989 по 2006 г. Организация ставила своей задачей завоевать депутатские места на всеобщих парламентских выборах¹³. Прекращение ее деятельности было связано с этническими и религиозными противоречиями внутри мусульманской диаспоры.

Тем не менее, к 1990-м гг. в стране уже действовали исследовательские мусульманские центры. С 1992 по 1998 г. в Лондоне, под покровительством международного Института современной исламской мысли (интеллектуальный центр глобального исламского движения с отделением в Британии), функционировала организация «Мусульманский парламент». По существу деятельность этой организации отвечала той же задаче, которую ставил перед собой интеллектуальный центр. «Наша задача, — говорилось в документах Института, — ...работать для будущего... когда новая Исламская цивилизация будет установлена: динамичная, процветающая, здоровая и благополучная цивилизация. В этой цивилизации человек будет жить в гармонии с собой, с окружающей природой и главное — со своим Создателем. Пока же мы должны создавать предпосылки для такой цивилизации»¹⁴. Сказано достаточно ясно. Диаспора начинает отвоевывать свое место в культурном пространстве Великобритании. Причем борьба идет не за территорию, а за образ жизни.

«Мусульманский парламент» в Лондоне имел статус неправительственной организации и представлял собой форум для обсуждения проблем мусульманской общины. В его комитетах обсуждались проблемы дискриминации мусульман, много внимания уделялось легализации мусульманского семейного права, образованию детей, благотворительной деятельности. В документах «парламента» говорилось, что мусульмане — не чужаки на британской земле, так как имеют тысячелетнюю историю проживания на Британских островах. Эта организация неоднократно осуждала теракты.

Лидер «парламента», выходец из Пакистана доктор Калим Сиддики (Dr. Kalim Siddiqui, ум. в 1996 г.) ставил своей задачей создать независимую политическую организацию с региональными отделениями. Он надеялся, что в дальнейшем модель такой организации будет примером для других западных стран, где обособились мусульманские меньшинства. В его работах не говорилось о разрушении британского государства, не было призывов к джихаду. Задача мусульманских меньшинств, по его мнению,

¹³ URL: <http://www.islamicparty.com/>.

¹⁴ URL: <http://www.icit-ca.org/>.

заключается в том, чтобы выжить в «нечистой» и враждебной среде и всемерно содействовать глобальной борьбе за восстановление ислама во всем мире как «цивилизации добра»¹⁵. Речь шла о воссоздании Халифата VII столетия¹⁶, но теперь не только на ограниченной территории, а на всем мировом пространстве. Такова была отложенная, но вполне определённая задача. «Мусульманский парламент» свернул свою деятельность вскоре после смерти Сиддики.

С приходом к власти лейбористов в 1997 г. был создан целый ряд мусульманских организаций. В долговременной перспективе и в более завуалированной форме многие из них преследуют ту же цель, которая была открыто продекларирована «Мусульманским парламентом». Отличия заключаются в средствах ее достижения.

В 1997 г. возник самый представительный мусульманский орган: Совет мусульман Британии, объединивший около 400 сообществ и признанный правительством. При его содействии правительство включило в перепись 2011 г. религию как категорию идентичности. Помимо защиты интересов мусульман в экономической и социальной сфере, Совет выступает за участие мусульман в общественной и политической жизни страны. Экстремизм осуждается. Большое внимание уделяется росту уровня образования мусульман. В отчетах Совета и заявлениях его лидеров не без основания отмечалось, что повышение образованности молодых мусульман будет облегчать их контакты с обществом и послужит важным инструментом их социализации, включая продвижение мусульман в общественные и государственные структуры Великобритании. Выражалась также неудовлетворенность обучением мусульман в государственных школах, поскольку религиозные уроки в них, по мнению руководства СМБ, не дают полного представления о ценностях ислама¹⁷.

Мусульманская ассоциация Британии основана в том же 1997 г. преимущественно мусульманами с арабским прошлым. Ассоциа-

¹⁵ The Muslim Parliament of Great Britain: Political Innovation and Adaptation. Inaugural Address by Dr. Kalim Saddiqui // URL: <http://www.muslimparliament.org.uk/InauguralAddress.pdf>; The Muslim Manifesto // URL: <http://www.muslimparliament.org.uk/MuslimManifesto.pdf>.

¹⁶ *Арабский халифат* — феодально-теократическое государство, созданное в 30-х годах VII века Мухаммедом и его последователями («четырьмя праведными халифами»), сосредоточившими в своих руках всю религиозную и светскую власть. В середине VII столетия арабский халифат простирался от Марокко и Испании на Западе до Центральной Азии на Востоке.

¹⁷ URL: <http://www.mcb.org.uk/>.

ция имеет тесную связь со странами Ближнего Востока и зависит от них в финансовом и идеологическом отношении. Основная цель данного объединения — переориентировать британскую внешнюю политику в сторону мусульманского мира. В 2002 г. ассоциация принимала активное участие в борьбе за прекращение участия Британии в войне в Ираке¹⁸.

В 2005 г. основан Британский мусульманский форум, — крупнейшая суннитская организация (объединяет около 600 мечетей). Форум ставит своей целью способствовать улучшению отношений между мусульманским и немусульманским населением и установлению социальной гармонии в Великобритании¹⁹. Подобную же лояльность к власти проявляют и другие менее влиятельные мусульманские организации.

Нельзя не сказать и о том, что еще в 1980-х гг. пропагандистскую работу в Британии вели не столь представительные по своей численности радикальные мусульманские организации. Наибольшей известностью пользовалась группировка Аль-Мухаджирун («Эмигранты»), основанная в 1983 г. в Саудовской Аравии и затем действовавшая в Британии под различными названиями (запрещена в 2010 г.). Отделения организации имеются в ряде европейских и азиатских государств, а также на Ближнем Востоке. Цель ее идеологов — создать всемирное исламское государство, не признающее национальных границ. Главное препятствие к достижению поставленной цели — атеистический Запад. Подчинить его планируется путем «идеологического воздействия, без кровопролития», но на деле не исключается и применение насилия. В годы чеченских войн организация содействовала подготовке британской мусульманской молодежи для отправки в Чечню. Лидер партии Омар Бакри отрицал саму идею интеграции мусульман в британское общество и возможность диалога с властями. В одном из своих выступлений он заявил, что «Англия — столица исламского мира, а Трафальгарская площадь стала нашей Меккой»²⁰. В 2005 г. после терактов в Лондоне, свою причастность к которым Бакри отрицал, ему был запрещен обратный въезд из Ливана в Британию.

¹⁸ URL: <http://www.mabonline.net>.

¹⁹ URL: <http://www.britishmuslimforum.org.uk>.

²⁰ О группировке «Аль-Мухаджирун» и других мусульманских радикальных организациях см.: *Нечитайло Д.А.* Ислам, политика, радикализм в Великобритании / Институт Ближнего Востока РАН (URL: <http://www.itmes.ru/rus/stat/2005/17-07-05.htm>); *Мязин Н.А.* «Аль-Мухаджирун» — проповедники джихада на английской земле // URL: <http://teoria-practica.ru/-4-2013/history/myazin.pdf>.

Политическая позиция мусульманских объединений меняется в зависимости от обстоятельств. Ослабление радикализма в организациях такого типа и выделение в них умеренных крыльев не исключено. И все же интересно отметить, что именно в Лондоне, благодаря либеральной политике Британии по отношению к политическим иммигрантам, обосновались радикальные исламские объединения и центры.

Помимо активизации мусульманских организаций, в период лейбористского правления стали выходить новые исламские газеты, был создан специальный телеканал, открылся Индустриальный банк, выдававший беспроцентные кредиты на потребности, не связанные с игорным и алкогольным бизнесом (поскольку ислам запрещает азартные игры и употребление алкоголя). В годы лейбористского правления началось продвижение мусульман в органы власти, особенно заметное после всеобщих выборов 2005 г., когда впервые 4 мусульман стали членами Палаты общин (все — от Лейбористской партии)²¹.

Между тем с 1960-х гг. все очевиднее становились различия в восприятии действительности между коренными жителями и новыми гражданами страны. В своей книге «Искусство управлять государством» бывший премьер-министр М. Тэтчер отмечала: «В представлении населения стран Запада понятия государство и церковь не смешиваются. Мусульмане же, напротив, не делают четкого различия между делами, находящимися в ведении власти, и делами, касающимися Бога. Для них то и другое существует в единстве. Им трудно согласиться с тем фактом, что законы не нисходят с небес, а принимаются парламентом»²². И действительно, если в Европе религиозная идентичность давно уступила место национальной, то мусульмане ставят религиозную идентичность выше национальной.

Экономические трудности, переживаемые время от времени страной, неизбежно обостряли этнические, религиозные и социальные противоречия. Коренные жители Соединенного Королевства были обеспокоены немалыми бюджетными выплатами на содержание детей и родственников иммигрантов, высокой рождаемостью в их семьях, возросшей конкуренцией на рынке труда и при получении социального жилья и, наконец, повышенным вни-

²¹ URL: <http://islamicmonitor.blogspot.com/2010/05/elections-2010-milestone-in-britains.html>.

²² *Thatcher M.* Statecraft: Strategies for a Changing World. L., 2002. P. 222.

манием власти к культуре новых граждан при заметном пренебрежении к национальным традициям собственной страны. Разрушительное воздействие на свою повседневную жизнь почувствовали, в частности, рабочие, жившие в бедных кварталах городов, поскольку именно сюда направлялись в большинстве случаев мигранты из неевропейских стран.

С 1958 г. и (с тенденцией нарастания) в 1960-е гг. в городах со значительной долей иммигрантов происходили столкновения на расовой почве²³. Нельзя назвать случайностью речь праворадикального политика, члена «теневого» Кабинета консерватора И. Пауэлла «о реках крови»²⁴, произнесенную 20 апреля 1968 г. в Бирмингеме, где проживало много мусульман. Пауэлл изложил свое видение последствий неевропейской иммиграции и мер, которые позволили бы Британии избежать серьезных расовых столкновений в будущем. По его мнению, возрастающий поток азиатов, африканцев и выходцев из Латинской Америки, высокий уровень рождаемости в их среде, а также концентрация (анклавизация) переселенцев в замкнутой общине препятствуют интеграции новых граждан в британское общество и нарушают расовую и культурную однородность жителей Соединенного Королевства. Потомки иммигрантов, по убеждению политика, утратят связь со страной своего исхода, но останутся чужеродным элементом на новой родине. Возникнет как бы «параллельная нация», расселенная по анклавам, требующая признания своих традиций и угрожающая британской демократии серьезными конфликтами на расовой и религиозной почве.

Выход из сложившейся ситуации Пауэлл видел в якобы добровольной репатриации иммигрантов при поощрении данной меры субсидиями для семей репатриантов. С его точки зрения, возвращение на прежнюю родину квалифицированной рабочей силы в лице иммигрантов могло бы иметь благоприятные последствия для экономики этих стран. Пауэлл преувеличивал остроту конфликтов, доведя ее до метафоры в виде «рек крови». Впоследствии

²³ В 1958 г. в Ноттинг-Хилле «белые» жители напали на «черных», что свидетельствовало о росте расистских настроений. Иммигрантов из Южной Америки, Южной Азии и Африки — не только в быту, но и в публицистике, а также в научной литературе — до последнего времени называли «цветными» или «черными».

²⁴ Речь И. Пауэлла получила такое название, так как оратор привел цитату из эпической поэмы «Энеида» древнеримского поэта Вергилия. Предсказывая значительный рост «небелого» населения, он сказал: «Подобно римлянам, я, как мне кажется, вижу реку “Тибр, что от пролитой пенится крови”» (URL: <http://www.telegraph.co.uk/comment/3643823/Enoch-Powells-Rivers-of-Blood-speech.html>).

он был обвинен в расизме и исключен из «теневого» Кабинета. Между тем, опрос, проведенный Институтом Гэллага вскоре после выступления Пауэлла, показал, что около 75% населения сочувственно относилось к его взглядам.

В начале XXI в. столкновения на религиозной почве между коренными жителями и приверженцами ислама стали частым явлением для городов со значительным мусульманским населением. В мае 2001 г. серьезные беспорядки такого рода произошли в городе-спутнике Манчестера Олдеме. Причиной конфликта стало стремление молодых выходцев из Пакистана и Бангладеш закрыть для посещения «белых» территорию их азиатской общины. По мнению поселившихся там мусульман, они страдают от периодических нападений на их общину экстремистов из организаций, вроде «Национального фронта», а полиция не принимает должных мер для их защиты. В Олдеме 15 полицейских, пытаясь умиротворить конфликтующие стороны, получили ранения²⁵.

Огромным потрясением для британцев стал теракт в США 11 сентября 2001 г.²⁶ Беспорядки в британских городах и теракт в США вызвали острую продолжительную дискуссию по проблеме мультикультурализма среди исследовательских и общественных организаций, включая христианские. В центре обсуждения был доклад «Социальная связь общин», подготовленный независимой группой экспертов под руководством Т. Кантла²⁷. Доклад был представлен правительству в декабре 2001 г. Посетив ряд городов, где имели место столкновения на расовой почве, эксперты пришли к выводу, что иммигранты живут в отдельных анклавах своей «параллельной жизнью» и не связаны с коренными британцами ни в бытовой, ни в культурной, ни в общественной сферах. По мнению исследователей, власти, а также политические партии и общественные организации, не предпринимали даже попыток наладить диалог между общинами, чтобы утвердить те ценности, которые должны объединять граждан Британии. Многие участники дискуссии пришли к заключению, что межрасовая гармония в Британии остается недостижимой и что политика мультикультурализма не работает.

²⁵ Oldham Independent Review («The Ritchie Report») // URL: <http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/DownloadDocumentsFile.aspx?recordId=97&file=PDFversion>.

²⁶ Великобритания. Эпоха реформ. С. 238–239.

²⁷ Community cohesion: A report of the independent review team chaired by Ted Cantle / Home Office. L., 2001. (<http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/DownloadDocumentsFile.aspx?recordId=96&file=PDFversion>).

Сомнения в эффективности данной концепции возникли и у некоторых членов Лейбористской партии. Так, например, глава Комиссии по расовому равенству мусульманин, член Лейбористской партии Т. Филлипс выразил убеждение, что политика мультикультурализма раскалывает британское общество и ее следует заменить курсом на интеграцию иммигрантов в единое общество, где все люди равны перед законом и разделяют одни и те же ценности.

Само лейбористское правительство в ответ на критику сочло необходимым провести в жизнь лишь такие меры, как клятва иммигрантов на верность британскому государству и тесты на знание английского языка. Между тем, призывы к политкорректности в отношении расовых меньшинств не утратили свою актуальность, и видный лейбористский политик, занимавший в то время пост мэра Лондона, К. Ливингстон обвинил Т. Филлипса в том, что он потворствовал националистам²⁸.

Ситуацию усугубили теракты в Лондоне 7 июля 2005 г. Для предупреждения новых терактов лейбористское правительство Т. Блэра подготовило в 2005–2006 гг. новые законы, которые предоставили полиции и спецслужбам более широкие полномочия. Список запрещенных экстремистских исламских организаций, утвержденный законом 2001 г., был расширен.

В конце 2006 г. настоящую сенсацию произвело выступление главы контрразведывательной службы МИ-5 Элизы Маннингем-Буллер. Она сообщила, что спецслужбы зафиксировали активность более 200 террористических организаций, включающих около 1600 членов и способных использовать химическое, бактериологическое и ядерное оружие в предполагаемых терактах. 30 террористических актов были предотвращены. Тревожным сигналом послужило и то обстоятельство, что в эти группы входили молодые люди и даже подростки, родившиеся и выросшие в Великобритании. Маннингем-Буллер отмечала, что религиозный фундаментализм овладевает умами исламской молодежи, а в нем внешняя политика страны представлена как подавление ислама, особенно в Афганистане и Ираке²⁹. Действительно, была отмечена высокая активность мусульман в демонстрациях, требовавших вывода британских подразделений из этих стран.

²⁸ Кондратьева Т.С. Великобритания в ловушке мультикультурализма // URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=103826>.

²⁹ Jordan M. Britain's MI5 Warns of Rising Terror Threat // URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/10/AR2006111000138.html>; http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6135000.stm.

О растущей радикализации мусульманской молодежи в возрасте 16–24 лет по сравнению с их родителями свидетельствовали опросы общественного мнения и, в частности, исследование 2007 г. по заказу научно-исследовательского центра «Полиси Иксчейндж», близкого к Консервативной партии (см. ниже). Выявились очевидное разделение в исламских общинах между старшим поколением, так или иначе принимающим ценности западной демократии, и молодежью с враждебными отношениями к таким идеалам.

Обескураживал вывод исследования. Его авторы связывали радикализацию исламской молодежи с политикой мультикультурализма. По их мнению, культурное многообразие идет в ущерб национальной идентичности британского населения и углубляет противоречия между исконными жителями Британских островов и новыми гражданами страны³⁰. Упрек был обращен правящему лейбористскому Кабинету. Центр «Полиси Иксчейндж» выдвинул ряд предложений, направленных на достижение национального согласия.

Среди них, между прочим, значились следующие: подготовка имамов в самой стране и строительство мечетей за счет британских организаций. Эти предложения были обоснованы, поскольку имамы, как правило, прибывали из стран Ближнего Востока и на средства этих государств в Британии возводились мечети. И то, и другое влекло идеологическую и финансовую зависимость мусульманской общины в Соединенном Королевстве от экстремистских организаций, базирующихся в ближневосточном регионе.

Тем временем серьезный урон престижу Лейбористской партии нанесло заявление Д. Низера, бывшего спичрайтера Т. Блэра и советника министров внутренних дел Дж. Стро и Д. Бланкетта. В данном заявлении, сделанном в октябре 2008 г., Низер утверждал, что ослабление контроля над иммиграцией в 2000–2001 гг. — и, как следствие этого, расширение притока иммигрантов в последние годы — представляло собой преднамеренную политику лейбористов. В целом она была рассчитана на укрепление электоральной базы лейбористов в их политической борьбе с консервато-

³⁰ Government policy towards Muslims is sharpening // Policy Exchange. 2007 (URL: <http://www.policyexchange.org.uk/media-centre/press-releases/category/item/government-policy-towards-muslims-is-sharpening>); *Munira Mirza, Abi Senthilkumaran and Zein Ja'far*. Living apart together: British Muslims and the paradox of multiculturalism // Policy Exchange. 2007 (URL: <http://www.policyexchange.org.uk/images/publications/living%20apart%20together%20-%20jan%2007.pdf>).

рами на всеобщих выборах. Причина же заключалась в том, что лейбористы еще в 1980-х гг. утратили традиционных избирателей в лице индустриального пролетариата и надеялись на поддержку иммигрантов, проживающих в мегаполисах, и особенно — на мусульман как наиболее активную и быстро растущую по численности прослойку приезжих. При этом министры лейбористского Кабинета, как утверждал Низер, говорили лишь о выгоде иммиграции для британской экономики. Что же касается неквалифицированных британских кадров, лишившихся рабочих мест из-за наплыва дешевой рабочей силы в лице иммигрантов, то данное следствие своей политики лейбористы игнорировали³¹.

Между тем, несмотря на тревогу, охватившую большую часть британского общества в связи с терактами в Лондоне в июле 2005 г., очевидную радикализацию мусульманской общины и брожение в самой Лейбористской партии, ее лидеры оставались твердыми сторонниками политики мультикультурализма, хотя и с некоторыми коррективами. Свидетельством тому стала лекция Т. Блэра «Наше национальное будущее — мультикультурализм и интеграция», прочитанная 8 декабря 2006 г. В ней выдвинуто шесть условий, необходимых, по мнению автора, для создания интегрированного общества: определённые условия при предоставлении грантов религиозным группам; запрещение принудительных браков внутри иммигрантских общин; верховенство законов Соединенного Королевства над законами шариата; строгий контроль над приезжими проповедниками (это касалось имамов, прибывавших из мусульманских стран Ближнего Востока); интеграция иммигрантов в соответствии с национальной программой; введение для иммигрантов тестов на знание английского языка³². Вместе с тем Блэр не указывал на пути и средства выполнения данных шести условий. Консервативная печать оценила выступление главы правительства как «пустое словоблудие». Выразалось сожаление по поводу того, что Блэр не собирается «вбивать гвоздь в гроб мультикультурализма»³³.

По существу полный отказ от совместного подхода консерваторов и лейбористов к проблеме мультикультурализма был заявлен в выступлении лидера Консервативной партии Д. Кэмерона

³¹ Кондратьева Т.С. Указ. соч.

³² Blair T. Our Nation's Future — multiculturalism and integration // URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6219626.stm.

³³ URL: crumblingspires.blogspot.ru/2006/12/tony-blair-our-nations-future.html.

«Экстремизм, права личности и верховенство закона в Британии» (февраль 2008 г.) в Комиссии по равенству и правам человека. Кэмерон констатировал, что угроза британскому обществу исходит от национальных меньшинств, которые используют терроризм для достижения своих политических целей. Задача современного поколения, по мнению лидера консерваторов, состоит в том, чтобы сохранить хрупкое равновесие, которое существует между государством, верой и политикой, между религиозной и политической идентичностью, — равновесие, которое в течение столетий оберегали политические деятели.

Далее Кэмерон сосредоточил свое внимание на двух проблемах: оценке политики мультикультурализма и опасности введения законов шариата. Следование политике мультикультурализма, как заявил Кэмерон, превратило Британию в своеобразную гостиницу, где обособленно, независимо от общего течения жизни, проживают этнические меньшинства со своей религией, культурой, обычаями и языком. В результате британская идентичность стала размываться, сформировались этнические монолиты, члены которых не ощущают себя личностью и, наконец, возникла угроза культурного апартеида. Современный мультикультурализм Кэмерон назвал ошибочной доктриной, имеющей катастрофические последствия.

«Сосредоточившись на поощрении различных культур, которые обосновались у нас и называют Британию своим домом, — заявил политик, — мы забыли о поддержке самой важной культуры: нашей собственной. Таким образом, мы столкнулись с ситуацией, когда дети первого поколения иммигрантов, родившиеся и выросшие здесь, чувствуют себя более оторванными от британской жизни, чем их родители. В Америке 47% мусульман ощущают себя, прежде всего, мусульманами, а затем уже — американцами. В Британии положение почти в два раза сложнее: 81% мусульман считают себя, прежде всего, мусульманами, а затем — британцами»³⁴. Равенство перед законом, а не предоставление привилегий какой-либо категории граждан, подчеркивал Кэмерон, — важная черта британской демократии. Обращаясь к политикам, которые уstraняются от критики мультикультурализма, опасаясь быть обвиненными в расизме, Кэмерон заверил их, что его критика не имеет ни-

³⁴ *Cameron D.* Extremism, Individual Rights and the Rule of Law in Britain // URL: www.conservatives.com/News/Speeches/2008/02/David_Cameron_Extremism_individual_rights_and_the_rule_of_law_in_Britain.aspx.

чего общего с расизмом. Большое внимание в выступлении лидера консерваторов было уделено законам шариата. Поводом же для обращения к теме стало сенсационное заявление архиепископа Кентерберийского Р. Уильямса о неизбежности введения норм шариата в британскую юридическую практику³⁵. Данное заявление верховный клирик Церкви Англии сделал 7 февраля 2008 г. в рамках дискуссии «Ислам и английское законодательство».

По мнению Р. Уильямса, шариатские суды могут выступать в качестве официальной альтернативы гражданским судам и, в первую очередь, в таких вопросах, как заключение или расторжение брака между супругами. В подтверждение своей мысли архиепископ сослался на то, что около десятка шариатских судов, не имеющих официального статуса, уже действуют на территории Великобритании. Мусульмане обращаются к ним, так как считают, что вопросы брака и развода находятся в ведении небесных сил³⁶. Необходимость введения норм шариата в британское законодательство Уильямс обосновал тем, что данное новшество будет способствовать единству британского общества, поскольку мусульманам не пришлось бы выбирать между преданностью исламу и верностью британским законам.

Поддержка архиепископом Р. Уильямсом законов, противоречащих не только либеральной идеологии, но и христианскому учению, вызвало осуждение со стороны преемника Т. Блэра на посту премьер-министра Г. Брауна и членов Синода, — верховного органа Церкви Англии. Высшие клирики призвали Уильямса покинуть свой пост. Сам архиепископ вскоре в заявлении прессе уточнил свою позицию, подчеркнув, что он не предлагал использовать нормы шариата наравне с гражданскими законами.

В свою очередь, лидер главной оппозиционной партии Д. Кэмерон не мог остаться в стороне от обсуждения данной проблемы. В вышеупомянутой речи в Комиссии по равенству и правам человека он заявил: «Идея о том, что люди, живущие в Англии и являющиеся членами религиозной общины или какой-либо другой группы, могут освобождать себя частично или полностью от юрисдикции английских судов и выбирать параллельную юрисдикцию, в любой форме и в любом случае не может быть реализована».

³⁵ *Williams R.* Civil and Religious Law in England: a religious perspective. Part 1 // URL: <http://www.theguardian.com/uk/2008/feb/07/religion.world2>; Part 2 // URL: <http://www.theguardian.com/uk/2008/feb/07/religion.world3>.

³⁶ URL: <http://islam.com.ua/news/4682/>.

Опасение Кэмерона вызывало и распространение новой для Британии религии — ислама. «В настоящем в нашей стране есть острая необходимость провести дебаты о месте религии в светском обществе. И это — не тот вопрос, от которого мы должны уходить. Напротив, вопреки общественному мнению, Британия фактически становится более религиозной страной, чем предполагается. И это не связано с подъемом католицизма, вызванным прибытием иммигрантов из Восточной Европы и Африки, или ростом числа церквей пятидесятников, а с тем, что посещение мечетей иммигрантами растет», — сказал Кэмерон.

Не обошел лидер консерваторов и тему принудительных браков, когда члены какой-либо мусульманской общины выписывали себе невест из своей прежней родины. Причем после приезда в Британию девушка без знания английского языка, а также законов и обычаев новой для нее страны оказывалась в полном подчинении супруга. «Принудительные браки, — подчеркнул Кэмерон, — не относятся к цивилизованной норме, это — мерзость, и такой феномен должен быть искоренен»³⁷.

Тем не менее в сентябре 2008 г. лейбористское правительство санкционировало шариатские суды в качестве арбитражных для дел по разводам, опеке над детьми и финансовым спорам при согласии обеих сторон спора³⁸. К концу сентября шариатские суды начали функционировать в городах с наиболее многочисленными мусульманскими общинами: в Лондоне, Бирмингеме, Бредфорде и Манчестере. Многие оценивают это новшество как создание параллельной или сепаратной судебной системы. Против шариатских судов выступают женские организации, так как в данном случае незащищенными законом оказались женщины-мусульманки, которые подпадают под воздействие двух законодательных норм: британской, признающей их равенство с мужчинами, и исламской, требующей от них подчинения представителям мужского пола.

Необходимо отметить, что на протяжении разных периодов политику мультикультурализма в той или иной ее интерпретации проводили в большинстве европейских стран. В Британии, благодаря патернализму, сохранившемуся с колониальных времен, стремлению властей укрепить отношения со странами Содружества наций, откуда прибывали мигранты, а также благодаря tradi-

³⁷ *Cameron D. Op. cit.*

³⁸ URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/2957428/Sharia-law-courts-operating-in-Britain.html>; http://www.ehow.com/facts_6803559_uk-sharia-law.html.

ционной британской толерантности и политкорректности, британская форма мультикультурализма (особенно при лейбористах) отличалась строгой последовательностью. Влияла и характерная для лейбористов ориентация на развитие социального государства. Фактически же происходил отход от традиционной либеральной идеологии: акцент делался не на правах индивидов, а на правах определенного сообщества индивидов, — религиозно-этнической общины. До начала XXI в., до терактов в Лондоне в 2005 г., британская форма мультикультурализма считалась успешной и служила примером для других европейских стран. Теракты значительно поколебали эти представления.

13.2. Британские мусульмане и исламский экстремизм

Портрет исламского экстремиста, как и представления об источниках радикализации ислама, стал намного сложнее в последние годы. Комитет по разведке и безопасности Великобритании в 2005 г. пришел к выводу, что те иммигранты, которые прежде казались вполне ассимилированными в британское общество, могут представлять такую же серьезную угрозу, как и лица из социально и экономически отсталых слоев населения³⁹. Доклад британского правительства по стратегии противостояния международному терроризму перечисляет следующие источники исламской радикализации: влияние глобализации, политика Запада в отношении мусульманского мира, чувство обиды, ощущение несправедливости и дискриминации, социальная изоляция⁴⁰.

Именно Великобритания, с точки зрения исламского экстремизма и терроризма, стала после 2001 г. наиболее проблемной страной Евросоюза, тогда как в 1990-е гг. это незавидное положение занимала Франция. Из упомянутых выше источников радикализации особую роль сыграла внешняя политика Тони Блэра, прямолинейно следовавшего политике американских неоконсерваторов на Большом Ближнем Востоке. Помимо Британии, США в их иракской авантюре поддержал ряд других европейских госу-

³⁹ Intelligence and Security Committee. Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005. Цит. по: *Уизер Дж.* Работа продолжается: кампания против радикализма в Великобритании // Connections. 2006. Winter. P. 88.

⁴⁰ Countering International Terrorism: The United Kingdom's Security Strategy. Св. 6888. L.: The Stationery Office. July 2006.

дарств, однако именно Лондон занял наиболее активную позицию в поддержке Вашингтона.

Немаловажно также, что Великобритания в 1980–1990-е гг. стала одним из главных пунктов мусульманской иммиграции в Европе. До этого, начиная с 1950-х гг., основные иммиграционные волны в Британию составляли выходцы из стран Карибского бассейна и индийцы. Позже большую часть британских мусульман стали представлять переселенцы из Бангладеш и Пакистана. Они же составляют наиболее бедную часть мусульманской общины страны. На сегодняшний день в Британии проживает по меньшей мере 1,6 млн мусульман.

Проблемы интеграции иммигрантов впервые громко заявили о себе в 1981 г., когда волнения на этнической почве среди выходцев из стран Карибского бассейна произошли в г. Брикстоне. В 1988 г. по стране прокатились демонстрации, осуждавшие публикацию «Сатанинских стихов» Салмана Рушди. В 1990-е гг. британские мусульмане протестовали против, как они считали, «бездействия правительства» в оказании помощи их единоверцам в Боснии и Косово. Последний раз перед атаками на башни-близнецы в Нью-Йорке, которые открыли новый этап в истории исламского экстремизма, «городские бунты» этнической молодежи произошли летом 2001 г. в английских городах Олдэме, Бэрнли и Бредфорде.

Свою негативную роль сыграло и то, что длительное время британские власти терпимо относились к пребыванию на территории страны радикальных исламских организаций и проповедников (таких, например, как Абу Хамза или Абдалла аль Фейсал, который получил тюремный срок за подстрекательство к убийству и разжигание расовой ненависти). Высылать подобных им лиц из страны стали лишь в последние годы, как это произошло с Омаром Бакри Мохаммедом, который призывал к насилию против неверных «в режиме онлайн». Более половины британских мусульман составляют выходцы из Пакистана (около 800 тыс. человек), — страны, в которую переместилась главная база «Аль-Каиды» из Афганистана. Хотя участники террористических заговоров в Великобритании — переселенцы далеко не только из среды пакистанских мусульман, превалируют именно они. После терактов в Лондоне в июле 2005 г. окончательно ушло в прошлое представление о том, что Британия, как и другие европейские страны, имеет дело исключительно с внешней угрозой: большинство британских джихадистов оказались «доморощенными» представителями «второго поколения» местных мусульман.

Одно из наиболее активно действующих в Британии исламистских движений — Хизб ут-Тахрир (Партия освобождения), международная исламистская партия, созданная еще в 1953 г. Неслучайно именно в Британии находится ее самое большое отделение в Европе. Деятельность этой партии запрещена в Германии, а также во многих других государствах мира, включая Россию. Официально прямая связь Хизб ут-Тахрир с терактами в Британии не установлена. Хотя ее сторонники нередко выступают с экстремистскими заявлениями, власти страны, судя по всему, считают, что запретить партию — значит толкнуть ее на дальнейшую радикализацию и сделать ее в меньшей степени подконтрольной. Тем не менее факт остается фактом: люди, участвовавшие в терактах на территории Британии, в том числе Билал Абдулла и Кафил Ахмед, направившие машину, груженную канистрами с пропаном, в здание аэропорта в Глазго, являлись членами этой партии.

В Британии Хизб ут-Тахрир занимается широкой пропагандистской деятельностью, в том числе распространяет листовки в мечетях многотысячными тиражами. Текст одной из них наглядно демонстрирует, что идеология партии далеко не безобидна: «Мусульмане! Хизб ут-Тахрир призывает вас мобилизовать все силы и помочь нам в деле установления халифата, благодаря которому вы вновь обретете славу... и уничтожите своих врагов... врагов Аллаха и его Пророка, а именно: Америку, Британию, евреев и их союзников»⁴¹. Важным является и то обстоятельство, что Хизб ут-Тахрир сам занимается разработкой и распространением экстремистской идеологии в Пакистане, а не только импортирует ее оттуда. Видные члены руководства партии не раз возвращались в эту страну для создания новых исламистских ячеек, а также для организации подрывной деятельности против режима Мушаррафа.

Однако приведенные факты вовсе не означают, что большинство британских мусульман имеет отношение к террористической деятельности. Более того, опросы общественного мнения показывают, что их оценка ситуации в стране и за рубежом незначительно отличается от мнения большей части жителей страны.

Большой интерес представляют результаты опроса, проведенного в 2003 г. британским МВД⁴². Данный опрос показал, во-первых, что мусульмане и выходцы из Южной Азии почти так же, как

⁴¹ Цит. по: *Shiraz Maher*. Op. cit.

⁴² The 2003 Home Office Citizenship Survey. См. также: *Rahsaan Maxwell*. Muslims, South Asians and the British Mainstream: A National Identity Crisis? // *West European Politics*. September 2006. Vol. 29. No 4. P. 736–756.

белые, чувствуют свою причастность к Великобритании. На вопрос «Насколько сильно вы чувствуете свою принадлежность к Британии?» ответ «Очень сильно» дали 53% белых, 44,6% мусульман (включая 44,8% пакистанцев), 46,5% индусов, и лишь 39,5% выходцев из стран Карибского бассейна и 33,5% африканцев.

Во-вторых, хотя социально-экономические обстоятельства налагают отпечаток на поведение иммигрантов из этих регионов, значительно большее влияние на формирование их новой идентичности оказывает недовольство дискриминацией.

В-третьих, сформированные иммигрантами этнорелигиозные общины не являются угрозой для общенациональной целостности.

В-четвертых, высокий уровень вовлеченности этих групп населения в гражданскую и политическую жизнь способствует, а не препятствует формированию их общебританской идентификации. Результаты опроса не подтвердили более высокую степень отчуждения иммигрантов и институтов власти. Если среди белых на вопрос «Насколько вы доверяете парламенту» большая часть опрошиваемых ответила «Не очень сильно» (44%), то среди мусульман значительная часть дала ответ «Достаточно сильно» (39%), примерно то же соотношение — среди индусов (44%).

В мае 2009 г. внимание мировой общественности привлекло исследование, обнародованное Институтом Гэллапа. Оно касалось сравнения отношения мусульман и немусульман в Великобритании, Франции и Германии к ряду спорных вопросов, касающихся некоторых норм жизни общества⁴³. Терпимость немусульман к вопросам гомосексуализма, аборт и сексуальных отношений до вступления в брак во всех трех странах колеблется около 80%. Взгляды по этим вопросам у мусульман Британии в разы консервативнее, чем у мусульман, проживающих в континентальной Европе (эти показатели включают нулевую терпимость мусульман Британии по отношению к гомосексуализму). Исследование также выявило повышенную неудовлетворенность своей жизнью британских мусульман по сравнению с французскими и немецкими: только 7% назвали себя процветающими по сравнению с 56% британских немусульман. Кроме того, результаты опросов показали, что в Великобритании мусульмане хуже знают государственный язык, составляют больший процент безработных и менее образованны. В то же время доля верующих среди них значительно опережает показатели на континенте. И все же, подтверждая выводы

⁴³ The Economist. 9 May 2009. P. 37.

обзора британского МВД 2003 г., вышеназванное исследование продемонстрировало достаточно высокий уровень идентификации британских мусульман со своей новой родиной, около 80%, тогда как во Франции этот показатель ниже, около 50%, а в Германии — лишь 40%.

Не менее противоречивы и другие опросы общественного мнения в Великобритании. Например, в 2006 г. 70% из опрошенных мусульман высказались против насилия как способа защиты ислама, но 15% заявили, что «иногда» оно возможно⁴⁴. 13% мусульман считали, что виновники взрывов в Лондоне в июле 2005 г. должны считаться мучениками⁴⁵, а 31% ответили, что эти теракты оправданны из-за присоединения Британии к войне в Афганистане и Ираке⁴⁶. В начале 2007 г. результаты социологического исследования британского центра «Полиси Иксчейндж» были не менее настораживающими. В очередной раз подтвердилось, что молодые мусульмане «второго поколения» настроены гораздо радикальней своих родителей: 37% хотели бы жить по законам шариата, столько же — отдать своих детей в религиозные школы, а 13% поддерживали действия Аль-Каиды. Трое из четырех заявили, что женщины должны ходить в хиджабе или парандже⁴⁷.

13.3. Проблема иммиграции на выборах 2010 г. и в деятельности коалиции

На выборах 2010 г. вопрос об иммиграции, несмотря на его растущую актуальность⁴⁸, не был ключевым, хотя и оказал заметное влияние на итоги выборов. В предвыборных речах лидеров лейборис-

⁴⁴ The Pew Global Attitudes Project. The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other. Washington (D.C.): Pew Research Center. 22 June 2006.

⁴⁵ *Frean A., Syal R.* Muslim Britain Splits Over Martyrs of 7/7 // Times Online. 4 July 2006.

⁴⁶ NOP Social Research. Attitudes to Living in Britain. A Survey of Muslim Opinion. 27 April 2006.

⁴⁷ Мусульмане не интегрируются в общество Британии // Би-Би-Си. Русская служба. 30 января 2007 г.

⁴⁸ Опросы, населения, проведенные после речи Кэмерона, свидетельствовали, что 15% респондентов хотели бы прекращения иммиграции, 84% — ограничить ее, причем 63% уже обосновавшихся в Британии выходцев из стран Содружества наций согласны с ними. 58% опрошенных считали, что иммиграция наносит ущерб или размывает культуру страны. 4 из 5 опрошенных заявили, что Британия стоит перед кризисом, вызванным иммиграцией (URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-557380/Four-say-Britain-facing-crisis-immigration.html>).

тов, консерваторов и либеральных демократов, а также в манифестах их партий предлагалось ужесточить контроль над миграцией из неевропейских государств. Однако выступления всех политиков отличались политкорректностью, так как иммигранты уже составляли существенную часть электората. В лейбористском манифесте и в выступлениях премьер-министра Г. Брауна предлагалось остановить иммиграцию неквалифицированной рабочей силы, говорилось о введении более строгих стандартов при сдаче иммигрантами экзаменов по английскому языку и страноведению. Приезд в Британию объявлялся не правом, а привилегией. Какие-либо изменения в политике мультикультурализма не планировались.

Консерваторы намеревались сократить численность иммигрантов с сотен тысяч до десятков тысяч человек в год, установив ежегодную максимальную квоту для иммигрантов, и повысить требования к уровню их профессиональной подготовки⁴⁹. Лидер партии Д. Кэмерон критиковал лейбористское правительство за его ориентацию на концепцию мультикультурализма в ее односторонней версии, направленной лишь на поддержку иноземных общин. По его мнению, подобный политический курс способствовал изолированному образу жизни азиатов, африканцев и латиноамериканцев, препятствовал их интеграции в новую жизнь, что в конечном итоге привело к отчуждению второго и третьего поколений мигрантов от британских традиций и демократических ценностей.

Либеральные демократы в отношении иммигрантов и, в первую очередь, мусульман выработали особую позицию. После того как лейбористское правительство в союзе с администрацией США вступило в войну в Афганистане, а затем в Ираке, часть мусульманских избирателей перешла от поддержки Лейбористской партии к поддержке либерал-демократов. Объяснялось это тем, что ПЛД выступала за отказ Британии от участия в войне в этих мусульманских странах. Опрос, проведенный в марте 2004 г., показал, что только 38% мусульман готовы голосовать за лейбористов. Что же касается либеральных демократов, то наблюдался обратный процесс. Если на всеобщих выборах 2001 г. за выдвиженцев от ПЛД намеревались подать свой голос 10% мусульман, то в 2004 г. на выборах в Европарламент таковых было уже 36%⁵⁰. Одновременно

⁴⁹ Invitation to Join the Government of Britain. The Conservative Party Manifesto 2010 // URL: [http://www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/ Manifestos/Manifesto2010](http://www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/Manifestos/Manifesto2010).

⁵⁰ Кондратьева Т.С. Указ. соч.

увеличивалась численность мусульман, вступающих в Партию либеральных демократов, что подталкивало лидеров партии занять особую позицию в отношении иммиграционной политики.

Вполне логично, что на выборах 2010 г. либеральные демократы во главе с Н. Клеггом заявляли о том, что они не видят необходимости существенно снижать приток иммигрантов, хотя и считают целесообразным ограничить их возможность занимать те рабочие места, которые могут быть заняты коренными британцами. Одновременно в манифесте партии сообщалось, что нелегальным иммигрантам, проживающим в стране более десяти лет, в случае владения английским языком и отсутствия судимостей будет предоставлено британское гражданство⁵¹.

Заметную активность в избирательной кампании проявила наиболее представительная мусульманская организация: Совет мусульман Британии. 22 апреля 2010 г. Совет обратился к избирателям с призывом не отдавать голоса политическим силам, проповедовавшим расизм и другие предубеждения, направленные против иммигрантов. В обращении говорилось: «Мы горды тем, что Британия отстаивает равенство, уважение и справедливость, а также тем, что британское общество решительно отвергает демонизацию любых групп независимо от их религиозных верований и этнического происхождения»⁵².

Обращение мусульман встретило поддержку со стороны граждан, называющих себя «черными» и включающих представителей духовенства различных конфессий, руководителей бизнеса, а также лидеров таких организаций, как «Черный электорат», «Альянс за сохранение мира», «Доверие 1990» и др. Лидеры этих организаций, с членством не менее 2 тыс. человек и представляющих интересы около 1 млн выходцев из Африки, Азии и островов Карибского бассейна, были уверены, что в руках «черного электората» находится ключ к победе той или иной партии на выборах⁵³. Фактически же из-за своей разрозненности, идеологической незрело-

⁵¹ Liberal Democrat Manifesto 2010 // URL: <http://www.general-election-2010.co.uk/2010-general-election-manifestos/Liberal-Democrat-Party-Manifesto-2010.pdf>.

⁵² Faith Groups Speak with one Voice Against Far-Right Ahead of General Election // URL: http://www.mcb.org.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:faith-groups-speak-with-one-voice-against-far-right-ahead-of-general-election&catid=40:press-release.

⁵³ Who wins Black Britain's Vote? 2010 General Election Political Rally // URL: http://www.muslimvote.org.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=160:muslim-vote-2010-backs-blackbritaindecidescom-rally&catid=46:news&Itemid=197.

сти и пока еще малочисленности так называемый «черный электорат» в эти годы не был серьезной политической силой. Однако демографический фактор, благодаря более благоприятным условиям жизни для молодых семей иммигрантов на новой родине, действовал в его пользу. В свою очередь, Церковь Англии обозначила свою позицию в избирательной кампании как нейтральную.

На всеобщих парламентских выборах 6 мая 2010 г. относительную победу одержала Консервативная партия и сформировала коалиционное правительство с либеральными демократами, — третьей партией по количеству депутатских мест. От этнических меньшинств в Вестминстер прошли 26 депутатов (4% от общего количества депутатов), среди них — 8 мусульман. 6 депутатов были избраны от Лейбористской партии (включая трех женщин) и 2 — от Консервативной⁵⁴. Совет мусульман Британии опубликовал заявление, в котором говорилось: «Времена, когда мусульманских избирателей можно было игнорировать, прошли безвозвратно. Ни одна партия и ни один кандидат не может считать за должное получение голосов мусульман»⁵⁵. Таким образом, продвижение мусульман во властные структуры продолжилось.

Большую активность в данной избирательной кампании по сравнению с предшествующей проявили националистические партии: Партия независимости Соединенного Королевства и особенно Британская национальная партия как наследница другой расистской организации, — Британского национального фронта. Вопрос о «цветной» иммиграции (так называли новых граждан Британии члены этих организаций) был одним из основных в их программах.

ПНСК предлагала заморозить на пять лет прием иммигрантов, претендующих на постоянное местожительство в Британии, и выселить с Британских островов нелегальных переселенцев⁵⁶. В предвыборных манифестах БНП в 2005 г. («Восстановим британскую демократию») и в 2010 г. («Демократия, свобода, культура и идентичность») говорилось о том, что главную угрозу для Британии представляют «цветные» иммигранты, в первую очередь исповедующие ислам, о необходимости восстановить «белое лицо» британского населения, о неприемлемости поли-

⁵⁴ URL: <http://www.parliament.uk/business/publications/research/key-issues-for-the-new-parliament/the-new-parliament/characteristics-of-the-new-house-of-commons/>.

⁵⁵ URL: www.mcb.org.uk/media/presstext.php?ann_id=397.

⁵⁶ 2010 Party Manifesto // URL: <http://www.ukip.org/issues/2013-01-25-10-55-7/2010-manifesto>.

тики мультикультурализма и о решении задачи по депортации этой «чужеродной части населения»⁵⁷.

Программа Британской национальной партии по содержанию была близка к программе ПНСК, включая запрет иммиграции в будущем и выдворение из страны нелегальных иммигрантов. Правящие партии обвинялись в том, что они в течение 50 лет создавали благоприятные условия для приезжих, которые привели к разрушению британской культуры, наследия и идентичности. Партия была согласна на то, чтобы живущие в Британии законопослушные меньшинства остались в стране, но при условии, «что коренные британцы будут оставаться большинством нации»⁵⁸. В своей пропаганде БНП использовала необычные для политических партий образы и лексику: например, образ Христа и цитаты из Евангелия. Члены организации возмущались гонениями на христиан в мусульманских анклавах и на отсутствие защиты их прав и безопасности со стороны государства.

Что касается популярности этих организаций среди населения, то на парламентских выборах 2010 г. ни одна из них не завоевала мандатов в Палате общин. И все же ПНСК получила 900 тыс. голосов (3% избирателей, пришедших на выборы), а БНП — более 560 тыс. голосов (1,9%)⁵⁹. Поскольку условием формирования коалиционного правительства либеральные демократы выдвинули референдум о введении в стране пропорциональной избирательной системы, постольку обе праворадикальные партии могли получить шанс на представительство в Вестминстере.

Основные политические силы Великобритании, и в первую очередь антифашистские организации, подвергают националистические партии жесткому осуждению⁶⁰. Однако благодаря позиции, занятой националистическими партиями по вопросу иммиграции, численность их сторонников продолжает расти. В программе коалиционного правительства «Свобода, справедливость, ответствен-

⁵⁷ Цит. по: URL: www.nationmaster.com/encyclopedia/British-National-Party. См.: *Rebuilding British Democracy. BNP General Election Manifesto 2005* // URL: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/BNP_uk_manifesto.pdf; *Democracy, Freedom, Culture and Identity. BNP General Elections Manifesto 2010* // URL: communications.bnpp.org.uk/ge2010manifesto.pdf.

⁵⁸ *Democracy, Freedom, Culture and Identity. BNP General Elections Manifesto 2010*.

⁵⁹ URL: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results>.

⁶⁰ Подобную позицию занимают и все христианские конфессии. В феврале 2009 г. Генеральный синод Церкви Англии объявил запрет на членство в БНП для клириков и сотрудников церкви. Многие епископы открыто обвинили эту организацию в пропаганде расизма и ненависти к этническим меньшинствам.

ность», принятой через две недели после выборов 2010 г., говорилось о необходимости ликвидировать любую дискриминацию в отношении «чернокожих» жителей и азиатов, улучшать условия их жизни (это, однако, не исключало возможности интернировать нарушителей закона по решению государственных органов). В специальном разделе по иммиграции констатировалось, что культура иммигрантов обогащает культуру Британии, а их трудовой вклад укрепляет экономику. Вместе с тем новое правительство признавало, что интеграция в британское общество иммигрантов, прибывающих не из стран Европейского союза, ложится тяжелым бременем на социальные службы страны. По этой причине коалиционный кабинет поставил перед собой задачу ограничить численность трудовых иммигрантов указанной категории и выразил намерение разработать специальный механизм для проведения данной меры в жизнь. Кроме того, для контроля над потоками мигрантов и для борьбы с ввозом в Британию оружия и наркотиков планировалось создать Пограничные полицейские силы как часть Агентства по борьбе с организованной преступностью.

Предполагалось установить контроль и над въездом иностранных студентов, а также упорядочить процедуры предоставления политического убежища эмигрантам из других стран⁶¹. Королевство имело обязательства перед Содружеством наций, и по этой причине правила въезда для обеих категорий приезжих — студентов и политических эмигрантов — из стран Содружества были легче по сравнению с другими европейскими странами. Между тем, учеба иностранных студентов и предоставление политического убежища эмигрантам из упомянутых стран также служили каналами для поселения в Британии новых легальных и нелегальных мигрантов, в том числе мусульман. В связи с этим включение в программу консерваторов такого пункта было вполне обоснованным.

В условиях кризиса коалиционное правительство проводило политику жесткой экономии. Традиционно консерваторы делали ставку на сокращение социальных расходов. 20 октября 2010 г. министр финансов Дж. Осборн внес на рассмотрение парламента проект новой бюджетной политики. Экономия обошлась стране потерей примерно 450 тыс. рабочих мест в государственном секторе, что, впрочем, лишь в небольшой степени коснулось

⁶¹ The Coalition: Our Programme for Government «Freedom, Fairness, Responsibility» // URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf.

иммигрантов. Существенный урон материальному положению семей иммигрантов, как правило, многодетным и страдающим от безработицы, нанесли масштабные изменения в социальной сфере: уменьшение выплат по безработице, «замораживание» на три года пособий на детей, отмена финансовой помощи на медицинское обслуживание беременных женщин⁶². С точки зрения Осборна, следует ввести правило, согласно которому ни одна семья с неработающими взрослыми не должна иметь больший достаток от получения социальных пособий, чем достаток средней семьи, в которой хотя бы один человек имеет работу.

Серьезные изменения предполагались, как выяснилось в дальнейшем, и в концепции мультикультурализма. Критика политики мультикультурализма, проводимой лейбористским правительством, прозвучавшая в речи лидера консерваторов Д. Кэмерона в феврале 2008 г., не нашла широкого отклика в общественном мнении Британии. Более сильный эффект произвело выступление Кэмерона в качестве главы Кабинета в Мюнхене 5 февраля 2011 г. на 47-й международной Конференции по безопасности. Британский премьер-министр указал на то, что проблема политики мультикультурализма коренится не столько в своеобразии различных религиозных культур, представленных в стране, сколько в отчуждении новых граждан от единой гражданской британской идентичности.

Изучив социологические опросы, проведенные среди молодых мусульман, Кэмерон пришел к выводу, что часть этих молодых людей, находясь в замкнутом ментальном пространстве мусульманской общины, сохраняют верность традициям и обычаям их прежней родины. Причем нередко данные традиции основаны на извращенной интерпретации ислама. Одновременно изоляция членов общины от демократических ценностей британского общества привела к отсутствию у молодых людей других представлений об окружающем мире, кроме тех, которые связаны с традициями их сообщества. Отсюда — восприимчивость молодых мусульман к призывам экстремистов.

Свою речь Кэмерон охарактеризовал как обвинительный акт политике мультикультурализма, приведшей к ослаблению британской идентичности, и заявил о ее провале. Отвергая «пассивную толерантность», утвердившуюся в британском менталитете, премьер-министр призвал к внедрению в сознание людей «активного и силь-

⁶² Spending Review 2010 / HM Treasury (URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf).

ного либерализма», при котором национальная идентичность формируется за счет уважения к правам человека, верховенству закона, атрибутам британской культуры и свободе слова. Организации, которые не следуют данным правилам, Кэмерон предложил лишить доступа к государственной казне, а их представителей — возможности пропагандировать свои взгляды в университетах и других учебных заведениях Британии.

Вместе с тем глава правительства провел четкую границу между исламом как религией и исламизмом как политической идеологией с ее экстремистской направленностью. «Свобода слова, свобода вероисповедания, верховенство закона, равные права для всех независимо от пола, расовой принадлежности, сексуальной ориентации — вот то, что определяет наше общество, — заявил Кэмерон. — Каждый должен иметь возможность сказать: “Я — мусульманин, я — индуист, я — христианин, но также и лондонец”»⁶³. Пассивная толерантность, по словам премьера, не позволяла вмешиваться в дела этнических общин, активный же либерализм, напротив, отстаивает ценности своего общества и требует от переселенцев неукоснительно следовать им.

Выступление премьер-министра означало, что консерваторы готовы «перевернуть кровавую страницу проводимой политики мультикультурализма» и приступить к ее пересмотру. Впрочем, четкую программу обновления мультикультурализма, как и в выступлении 2008 г., Кэмерон не предложил. Отметим, что Кэмерон был не первым европейским политиком, призвавшим к ревизии государственной политики мультикультурализма. Канцлер Германии Ангела Меркель в феврале 2010 г. говорила о мультикультурализме, как «о такой политической практике, которая привела к раздельному и замкнутому существованию общин в составе одного государства». Именно такую замкнутость канцлер назвала «абсолютным крахом» политики мультикультурализма.

Еще одним европейским политиком (12 февраля 2011 г.), высказавшимся на тему, был президент Франции Н. Саркози⁶⁴. Провал

⁶³ *Cameron D. Speech on Radicalisation and Islamic Extremism. Munich. 5 February 2011* // URL: <http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/02/terrorism-islam-ideology>.

⁶⁴ *Angela Merkel declares death of German multiculturalism* // URL: <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-germany-multiculturalism-failures>; *Nicola Sarkozy declares multiculturalism had failed* // URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/8317497/Nicolas-Sarkozy-declares-multiculturalism-had-failed.html>.

данной стратегии он, как и государственные руководители Германии и Великобритании, объяснил нарушением принципов гражданской интеграции, т.е. отчуждением религиозно-этнических меньшинств от традиций и ценностей европейского демократического общества, на чем и основана национальная культура каждой из этих стран. Можно согласиться с мнением российского политолога и этнографа Э. Паина, который пишет: «Ни один из трех лидеров не подверг сомнению саму необходимость мирного сожительства представителей разных культур в одном государстве. Все они использовали слово “провал”, оценивая мультикультурализм исключительно как особую политическую стратегию, то есть говоря об ошибочном, неверно выбранном государственными деятелями принципе организации взаимодействия разных этнических, расовых и религиозных общин в единой стране. По сути, три европейских политика говорили только о мультикультурной дезинтеграции своих стран»⁶⁵.

⁶⁵ *Пайн Эмиль* — российский политолог и этнограф, генеральный директор Центра этнополитических и региональных исследований, научный руководитель Института Кеннана в России, создатель Центра изучения ксенофобии и предупреждения экстремизма в Институте социологии РАН, проф. НИУ-ВШЭ.

Э. Пайн выделяет два основных критических подхода к политике мультикультурализма: либеральный и консервативный.

Либеральный подход исходит из того, что сохранение культурного разнообразия — право всех граждан, что не исключает давления на индивида со стороны общины и противоречия с принципом равноправия других людей. Данный тезис подтверждается рядом аргументов.

Во-первых, государственная политика обеспечивает поддержку не столько культурам, сколько общинам (их школам, клубам, театрам, спортивным организациям), которые необоснованно берут на себя миссию представительства интересов всего этноса или религии в ущерб личности. Индивид предается в рабство общине, не имея защиты от нее со стороны государства. Создается своеобразное гетто на добровольной основе.

Во-вторых, мультикультурализм искусственно культивирует традиционно-общинные отношения нередко в их самой отсталой версии, препятствуя отдельному члену общины интегрироваться в гражданское общество.

В-третьих, мультикультурализм провоцирует сегрегацию групп, порождая искусственные границы между общинами. В городе возникают монорелигиозные или моноэтнические кварталы.

Либерального взгляда на мультикультурализм придерживается премьер-министр Кэмерон, хотя, напомним, четкой стратегии на будущее он не предложил.

Консервативный подход предусматривает замену мультикультурализма, который порой именуется «культурным империализмом» или «новым расизмом», монокультурализмом с последующим законодательным закреплением привилегий доминирующих (в религиозном или этническом отношении) групп населения. В Британии подобную позицию занимает уже упомянутая Лига обороны Англии.

В самой Британии почва для вспышки антииммигрантских, в первую очередь антимусульманских, настроений была подготовлена. По случайному совпадению или в прямой связи с выступлением Кэмерона в г. Лутон прошла демонстрация сторонников «Лиги английской обороны», собравшая от двух до трех тысяч человек. Эта ультраправая организация была образована в 2009 г. с целью противодействовать распространению в Британии исламизма, законов шариата и экстремизма. Лига объявляет себя многонациональной и многоконфессиональной организацией. Ее активные сторонники насчитывают от 500 до 1500 человек. Однако численность уличных шествий достигает до 3 тыс. демонстрантов⁶⁶. Они требовали от правительства остановить рост экстремистских мусульманских организаций, запретить шариатские суды и строительство мечетей. Демонстрации Лиги противостояла манифестация «Объединения против фашизма», насчитывавшая около тысячи человек. Акции переросли в столкновения. Для предотвращения кровопролития в город были введены более тысячи полицейских⁶⁷. В целом события свидетельствовали о наметившемся расколе в британском обществе.

Мусульманские организации обвинили Кэмерона в том, что он спровоцировал выступления правых. Так, генеральный секретарь Мусульманского совета Британии доктор Файсал Ханжра заявил, что «свет софитов» вновь направлен на мусульманскую общину, которую рассматривают как часть проблемы. Глава мусульманской молодежной организации Фонд Рамадана высказался в поддержку концепции мультикультурализма. Деятели оппозиционной Лейбористской партии, включая бывшего министра внутренних дел Дж. Стро и министра юстиции в «теневом» кабинете Садика Хана, были солидарны с лидерами Мусульманского совета Британии и Фонда Рамадана, и предупредили Кэмерона, что он играет на руку ультраправым⁶⁸. Подобное суждение высказал и новый лидер Лейбористской партии Э. Милибэнд.

Оба рассмотренных подхода касаются не только политических кругов, но и затрагивают широкие слои общества. См.: *Паин Э.* К вопросу о «крахе политики мультикультурализма» в Европе // URL: <http://demagogy.ru/pain/blog/2011-03-05/k-voprosu-o-krakhe-politiki-multikulturalizma-v-evrope>.

⁶⁶ URL: <http://www.hopenothate.org.uk/hate-groups/edl>.

⁶⁷ The Guardian. 6 February 2011; URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-beds-bucks-herts-12372713>.

⁶⁸ The Guardian. 7 February 2011.

В затруднительном положении оказался лидер либеральных демократов, заместитель премьера Н. Клегг, ведь мультикультурализм был одним из постулатов идеологической платформы партии. В своем заявлении 3 марта 2011 г. в Лутоне Клегг сказал, что Кэмерон «абсолютно прав в своем намерении утвердить в сознании людей активный и сильный либерализм», который, по его мнению, требуется для защиты либеральных ценностей. Однако в отличие от премьер-министра Клегг подчеркнул, что политика мультикультурализма необходима, чтобы построить «открытое и стабильное общество». Бывшее лейбористское правительство он упрекнул в том, что его политике по данному вопросу не доставало четкости⁶⁹.

Между тем, выступление Кэмерона, как и других лидеров европейских государств, стимулировало широкую дискуссию о целесообразности политики мультикультурализма. Обсуждение привлекло как политологов, так и журналистов.

В начале 2011 г. почти одновременно с сенсационной речью Кэмерона было опубликовано социологическое исследование, проведенное антифашистской организацией Исследовательский фонд по просвещению под символическим названием «Страх и надежда». Авторы пытались выяснить отношение различных слоев общества к проблемам иммиграции, расовым различиям и политике мультикультурализма. Исследование показало, что лишь 8% населения остаются твердыми приверженцами политики мультикультурализма в ее настоящем виде. К ним относятся сторонники Партии либеральных демократов, Лейбористской партии и Партии зеленых. Каждый четвертый коренной житель страны испытывает к приезжим скрытую или открытую вражду. Как правило, к таковым относят представителей рабочего класса, включая неквалифицированных рабочих и безработных. Многие из них не примыкают ни к одной из партий, а часть сочувствует праворадикальным партиям: таким как Британская национальная партия, Партия независимости Соединенного Королевства, Лига обороны Англии; около 24% поддерживают консерваторов. 60% населения не видит пользы от иммиграции, а две трети британцев уверены, что межнациональная напряженность в Британии постоянно растет⁷⁰.

⁶⁹ Nick Clegg sets out vision of multiculturalism // URL: www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12638017.

⁷⁰ Кондратьева Т. С. Указ. соч.; Fear and Hope. The politics of Identity / Searchlight Educational Trust // URL: <http://www.fearandhope.org.uk/project-report/>.

В результате исследования выяснилось, что политику консерваторов, которая стала понятной еще до сенсационного выступления Кэмерона в Мюнхене, одобряет только часть британского населения. Большая же часть жителей королевства не видят выхода из сложившейся ситуации и испытывают тревогу из-за неослабевающей межэтнической и межрелигиозной напряженности. Таким образом, раскол британского общества по вопросу отношения к иммигрантам стал реальностью.

Начало второго десятилетия XXI в. не было спокойным для коалиционного правительства. «Бунт молодежи» в августе 2011 г. произвел широкий резонанс в Британии и во всем мире. 7–10 августа улицы Лондона напоминали поле битвы между полицейскими и буйствующей молодежью. Молодые люди и подростки в масках грабили магазины и рестораны, поджигали и переворачивали полицейские машины и автобусы. Помимо британской столицы волнения перекинулись на Бирмингем, Бристоль, Глостер, Ливерпуль, Манчестер, Ноттингем. По некоторым подсчетам, численность погромщиков составляла до 30 тыс. человек. Поводом для беспорядков стала смерть 29-летнего выходца с Карибских островов Марка Даггена, подозреваемого в торговле наркотиками и других правонарушениях и застреленного полицией 4 августа. Инцидент произошел в бедном районе Тотенхэм, населенном представителями национальных меньшинств, многие из которых не имели работы.

Конфликты на расовой и религиозной почве случались и в прежние времена, но не получали широкой огласки. На этот раз родственники и друзья Даггена собрались у полицейского участка, требуя справедливого расследования убийства. Через два дня мирный протест перерос в столкновения с полицией и массовые грабежи. Выход молодых людей и подростков на улицы стимулировали призывы по социальным сетям Интернета.

Кроме огромного материального ущерба, нанесенного погромщиками, от их рук пострадали около 200 офицеров лондонской полиции, имелись раненые и среди граждан. В наведении порядка в первые два дня только в Лондоне участвовало 1700 полицейских. Затем их численность достигла 16 тысяч. Уже 9 августа в полицейских участках Лондона не осталось мест в камерах, и задержанных стали вывозить за пределы столицы для помещения под стражу. К 10 августа было задержано не менее 2 тыс. человек⁷¹.

⁷¹ URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/8630533/Riots-the-underclass-lashes-out.html>.

Британцы были шокированы. Лондон, считавшийся одной из самых безопасных столиц мира по уровню убийств и насилий, потерял свою прежнюю репутацию. Пожарные получали по тысяче вызовов в день. Гражданам рекомендовалось не выходить из домов, а кое-где им приходилось самостоятельно противостоять мародерам. Масштабы грабежей, бандитизма, а также жестокости, проявленной мятежниками в отношении полицейских и обычных жителей, были беспрецедентными.

Обстоятельный анализ происходившего дал в своей речи премьер-министр Д. Кэмерон на чрезвычайной, однодневной сессии парламента 11 августа 2011 г. Премьер-министр отверг домыслы о том, что мятежники отстаивали права человека, ссылаясь на инцидент с М. Даггеном, или выдвигали какие-либо политические требования. Беспорядки, по его убеждению, были инициированы главарями банд, собиравшими своих сторонников через социальные сети и движимыми страстью наживы.

Значительное внимание в выступлении премьер-министра было уделено причинам беспорядков. «Ответственность за преступление всегда лежит на преступнике, — заявил он, — но преступление связано с определенной средой, и мы не можем не учитывать этого»⁷². И здесь Кэмерон, не упоминая термин «мультикультурализм», по существу возвратился к теме, но уже в завуалированной форме. В причастности к волнениям он упрекнул семьи, которые не страдают от бедности, но воспитывают детей в духе «насилия, неуважения к власти и, отвергая какие-либо обязанности, требуют уважения к правам своих сородичей». Можно утверждать, что его обвинения не относились к семьям исконных жителей Соединенного Королевства, а речь шла о чуждой британцам системе воспитания. В адрес новых граждан, нередко живущих на социальные пособия, премьер-министр повторил слова, сказанные министром финансов Осборном, и предупредил их о том, что «социальная система государства будет направлена на поддержку тех семей, в которых хотя бы один человек работает».

Одновременно Кэмерон поставил вопрос и более широкого плана: о падении нравственности среди молодежи и подростков, вызванной, в частности, разрушением института семьи. Отвечая

⁷² UK Riots: Text of David Cameron's address to Commons // URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/8695272/UK-riots-text-of-David-Cameron-address-to-Commons.html>.

на призыв более 100 тыс. британцев, одоббивших по Интернету петицию, требующую лишить социальных привилегий всех осужденных за участие в беспорядках, Кэмерон пообещал предоставить местным властям право выселять таких людей из квартир, находящихся в социальном секторе жилья. Не допустив использования армии, премьер-министр не исключил предоставления полиции дополнительных полномочий по разгону толпы, а также введения комендантского часа.

Лидер оппозиционной Лейбористской партии Э. Милибэнд, выступая в Палате общин, одобрил меры правительства по наведению порядка. Но одновременно отметил, что одна из причин данного мятежа кроется в безработице молодежи и в углубляющемся неравенстве. Милибэнд и другие лейбористы также обвинили правительство в намерении сократить количество тюрем и уменьшить контингент полиции: подобные меры, по их мнению, помешают обеспечить безопасность граждан в чрезвычайных обстоятельствах⁷³.

В прессе большинство комментаторов пришли к выводу, что в бунте молодежи участвовали как белые жители городских окраин, так и выходцы из стран Латинской Америки, Азии и Африки. Одним из оснований такого вывода было отсутствие у бунтовщиков антихристианских и антимусульманских лозунгов. Было признано, что многие из бунтовщиков не имели работы или не хотели работать, т.е. представляли собой деклассированные элементы общества.

Однако была представлена в публикациях и другая точка зрения. Ее сторонники были убеждены, что катализатором социального взрыва стала гибель иммигранта от рук полицейского и в толпе погромщиков было немало людей, одетых в куртки с капюшонами, прикрывающими лица, т.е. в одежде карибско-негритянского стиля. При этом афро-карибским и азиатским общинам был брошен упрек в том, что они утратили контроль над своими подростками и молодежью, которые создают уличные банды. Указывалось, что культура этих сообществ, поддерживаемая правительством, отвергая все нормы и принципы свободного общества, прославляет насилие и пренебрежение к женщинам. Иначе говоря, ответственность за бунт и его последствия возлагалась на иммигрантов и политику мультикультурализма. Таким образом,

⁷³ URL: <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2011/08/11/ed-miliband-riot-statement-in-full>.

оценка уличных беспорядков августа 2011 г. со стороны обозревателей не была однозначной.

В целом же необходимо сказать, что массовый бунт молодежи, сопровождавшийся вандализмом, — новый феномен в британской жизни, требующий глубокого осмысления. Одной из причин случившегося стал экономический кризис с его безработицей и снижением уровня жизни населения. Грабежи и поджоги магазинов, нередко угрожавшие жизни их владельцев, а также озлобленность по отношению к полицейским не имели ничего общего с мирными формами социальных протестов, обычными для британцев. Можно предположить, что агрессия, характерная для выступлений 11 августа, была привнесена в бунтующие толпы в первую очередь иммигрантами, чуждыми английским традициям, испытывавшими на себе дискриминацию и находившимися в своем большинстве на нижней ступени социальной лестницы. Меры жесткой экономики, на которые коалиционный Кабинет сделал ставку, были поставлены под сомнение. Лейбористы же в критике правительства получили новые козыри.

На этом драматические события не закончились. 22 мая 2013 г. два молодых гражданина Великобритании нигерийского происхождения Майкл Адеболаджо и Майкл Адебовале, исповедующие ислам, зверски убили барабанщика королевского стрелкового полка Ли Ригби на юге Лондона. Очевидцам расправы они объяснили свой поступок: «Мы должны бороться с ними [с солдатами. — *Авт.*], как они борются с нами. Око за око, зуб за зуб»⁷⁴. Убийцы имели в виду британских военнослужащих, участвующих в войне в Ираке и Афганистане. Британцы испытали новое потрясение. Премьер-министр Кэмерон назвал убийство террористическим актом. «Я уверен, — сказал глава Кабинета, — что люди по всей Британии, члены каждой общины осуждают нападение на британского солдата»⁷⁵. Его визит во Францию был прерван.

В свою очередь Мусульманский совет Британии выступил с заявлением: «Совершен поистине варварский акт, не имеющий ничего общего с основами ислама, и мы безоговорочно осуждаем его. Наши мысли всецело с погибшим и его семьей»⁷⁶. Однако

⁷⁴ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-22630303>.

⁷⁵ URL: <http://www.theguardian.com/uk/2013/may/23/david-cameron-woolwich-killing-police>.

⁷⁶ URL: http://www.mcb.org.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=2333.

ни возвращение Кэмерона, ни жесткая оценка убийства, данная самой представительной мусульманской организацией, не смогли предотвратить активизацию националистических партий, антиисламские и расистские выступления. Две мечети были сожжены. Сторонники Лиги обороны Англии с антиисламскими лозунгами вышли на улицы Лондона и вступили в столкновение с полицией.

Различные проявления недовольства иммигрантами, в первую очередь мусульманами, периодически вспыхивают в разных частях Британии. Новым вызовом для британцев стали так называемые «шариатские зоны» и «шариатские патрули», информация о которых появилась в СМИ в июле 2011 г.: исламские экстремисты пытаются создать «шариатские зоны» в районах крупных городов, населенных преимущественно иммигрантами. В «шариатских зонах» запрещалось употребление алкоголя, азартные игры, ростовщичество, свободные сексуальные отношения: все, что относилось, по мнению исламских экстремистов, к «плодам» западной цивилизации. Предполагалось, что подобные зоны подготовят почву для создания в будущем Исламского Эмирата⁷⁷.

В январе 2013 г. на востоке Лондона исламская молодежь организовала так называемые «шариатские патрули», которые предъявляли прохожим те же требования⁷⁸. После жалоб от местных жителей власти обеспечили в этих районах усиленное присутствие полиции. Однако попытки мусульман ввести шариатские законы в отдельных частях Британии не прекращаются. К перечисленному необходимо добавить, что накануне открытия летних Олимпийских игр в Лондоне в июле 2012 г. полиция арестовала несколько мусульман, изготовлявших взрывное устройство, предназначенное для теракта.

В целом факты последних лет свидетельствуют, с одной стороны, о наличии расистских настроений среди коренных британцев и нарастающей активности праворадикальных партий, а с другой стороны, — о новых инициативах экстремистской молодежи, воспитанной в исламской диаспоре. Таким образом, проблема интеграции иммигрантов в британскую жизнь и усвоения ими демократических ценностей все еще ждет своего решения.

⁷⁷ URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2020382/You-entering-Sharia-law-Britain-As-Islamic-extremists-declare-Sharia-law-zone-London-suburb-worrying-social-moral-implications.html>.

⁷⁸ URL: <http://www.gatestoneinstitute.org.3555/>.

Очевидно, что страна стоит перед лицом двух опасностей: усилением политических позиций националистических партий и возможностью террористических актов, подкрепленной враждебностью значительной части исламской молодежи в отношении британских законов, политических и общественных институтов, а также традиций Британии. Оба фактора угрожают стабильности британского демократического общества.

Тревожными для исконных жителей Британских островов оказались и опубликованные в 2012 г. результаты переписи 2011 г., особенно данные по Англии и Уэльсу, где и проживает основной контингент иммигрантов. Данные представляют особый интерес по сравнению с переписью 2001 г.

Выяснилось, что в 2011 г. население Англии и Уэльса насчитывало 56,1 млн человек, что на 3,7 млн больше, чем в 2001 г. Что же касается вероисповедания англичан и уэльсцев, то за десятилетие существенно изменилась пропорция между людьми, считающими себя христианами, и теми, кто исповедует ислам.

В 2001 г. 37,3 млн человек (71,7% населения) называли себя христианами. В 2011 г. таких стало 33,2 млн человек (59,3% от общей численности населения).

В 2001 г. жителями Британии было около 1,6 млн мусульман (3,07% от всего населения), а к 2011 г. эта цифра выросла до 2,8 млн (4,8% от всего населения), т.е. рост этой категории верующих составил 80%. Причем около 60% мусульман моложе 30 лет.

«Белое» население в 2011 г. (как и в 2001 г.) составляло большинство проживающих в Англии и Уэльсе. Однако в 2001 г. таковых было 47,5 млн (91% от всего населения), а в 2011 г. — 42,2 (86% населения). В 2011 г. «белое» население Лондона составило примерно 45% от общего числа жителей.

Вторая группа респондентов — те люди, которые на вопрос об их религиозности ответили, что они не принадлежат ни к одной религии. Их численность составила 14,1 млн человек, т.е. 25,1%⁷⁹, что свидетельствует о разочаровании британцев в христианской вере и об активном процессе секуляризации.

Обращает на себя внимание и падение рождаемости среди «белых» британцев: она примерно в 7–8 раз ниже, чем у иммигрантов. К 2011 г. коэффициент рождаемости в Англии составлял

⁷⁹ Office for National Statistics. Religion in England and Wales 2011. 11 December 2012 // URL: <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2012/dec/11/census-2011-religion-race-education>; http://wn.com/211_uk_census/bbc.

1,6 детей на семью (для сравнения, во Франции — 1,8). Для выживания нации, по мнению ученых, коэффициент рождаемости на каждое поколение должен быть не менее 2,11 детей на семью.

К приверженцам ислама в 2011 г. относили себя около 100 тыс. обращенных в ислам британцев. Из них — 66% составляли женщины. Ежегодно примерно 5 тыс. британцев принимают ислам⁸⁰.

Таким образом, ислам занимает второе место после христианства по численности верующих, а при ослаблении христианства, высокой рождаемости среди мусульман, секуляризации и сохраняющейся иммиграции ислам становится самой быстрорастущей по численности своих приверженцев религией. Следует также принять во внимание, что Коран стимулирует активность своих верующих, призывая их «сражаться на пути к богу». Эта борьба может быть направлена одновременно как против «неверных», т.е. тех, кто придерживается другого вероисповедания, так и против самих мусульман, в чем-то отступающих от постулатов ислама. Отсюда — внутреннее разделение ислама на различные течения⁸¹. На новой родине различия ослабевают, и в противостоянии с коренными жителями, особенно по вопросам внешней политики, мусульмане выступают единым фронтом.

По подсчетам исследовательского центра «Пью», к 2030 г. численность мусульман в Англии и Уэльсе превысит 5,5 млн человек и составит 8,2% от общей численности населения этих регионов⁸². В сложившейся ситуации голос мусульманских организаций в политической жизни Британии, и особенно на выборах, станет весомее. Секуляризация будет отступать перед религиозностью рас-

⁸⁰ *Бородай С.Ю.* Указ. соч.

⁸¹ Подробнее см.: *Гидденс Э.* (при участии *Бредсолла К.*). Социология. 2-е изд. / Пер. с англ. Гл. 7. Религия. С. 488.

⁸² The Future of the Global Muslim Population. Report. January 27, 2011 / Pew Research Center (URL: <http://www.pewforum.org/2011/01/27/the-future-of-the-global-muslim-population/>). Проблема исчезновения западной цивилизации впервые была поставлена в книгах американских ученых: политика и публициста П. Бьюкенена («Смерть Запада» / Пер. с англ. М.; СПб., 2003) и философа и футуролога Ф. Фукуямы («Конец истории и последний человек» / Пер. с англ. М., 2004). Оба исследователя отмечают духовное ослабление Запада и связывают его с дехристианизацией западного общества, отказом его членов от христианских ценностей, включая упадок нравственности и кризис семейных и социальных приоритетов. Основную причину «смерти Запада» они усматривают в демографическом факторе — стремительном сокращении «белого» населения и быстром росте численности иммигрантов. По подсчетам П. Бьюкенена, к 2050 г. «белое» население Европы составит 10% населения планеты. Вывод обоих ученых — время западной цивилизации на исходе.

тушего мусульманского населения. Политикам же при проектировании гражданской модели идентичности придется учитывать эти новые веяния общественной жизни.

В целом исследование позволяет говорить о том, что традиционная для британцев толерантность в отношении к иммигрантам из неевропейских стран уходит в прошлое. Как показали антиисламские выступления в городах, особую настороженность коренных жителей вызывают мусульмане.

Проблему интеграции мусульман в британское общество нельзя назвать решенной. Мультикультурализм как инструментальный для решения данной проблемы в современном его применении оказался несостоятельным. Его отторжение наблюдалось как со стороны высокой доли коренных жителей, так и со стороны определенной части иммигрантов, в первую очередь мусульман в возрасте от 16 до 24 лет, родившихся и выросших в Британии.

Вместе с тем, отказ от мультикультурализма уже нереален. Можно согласиться с выводом А.В. Малашенко, который еще в 2004 г. писал, что в перспективе британцам, как и другим европейцам, предстоит осознать, что в ближайшие десятилетия коренными жителями островов окажутся миллионы мусульман. Все они будут сохранять конфессиональную привязанность к своим историческим корням⁸³. Отсюда Малашенко делает вывод, что мультикультурализм будет единственной альтернативой конфликту цивилизаций.

В настоящее время в Великобритании нет признаков резкого отказа от прежней политики в отношении иммигрантов. Больше внимание уделяется многоконфессиональным (христианским, мусульманским, иудейским и индуистским) школам, которые поддерживает и государственная Церковь Англии. Предполагается увеличение количества таких заведений. Согласно заявлению министра образования Британии М. Гоува в июле 2013 г. в пересмотренные программы средних школ будет входить учебный блок по истории ислама. Государственный канал британского телевидения ведет регулярные программы о жизни мусульман и объявляет об исламских праздниках⁸⁴.

Одновременно коалиционный Кабинет пытается ограничить выплату иммигрантам социальных пособий для семей с не-

⁸³ Малашенко А.В. Тень ислама над Европой // Международная жизнь. 2004. 9. С. 94.

⁸⁴ URL: <http://www.presstv.ir/detail/2013/07/15/313868/islam-his-enters-new-uk-curriculum>.

работающими взрослыми, поддерживает депортацию из страны проповедников радикального ислама⁸⁵, ужесточает требования к экзаменам для новых мигрантов из неевропейских государств.

Нельзя не сказать и о новой реальности, утвердившейся в политической жизни Британии. Идентификация личности на основе этнических или религиозных признаков становится главным стимулом, объединяющим людей. Классы уже не играют той роли, какую они играли в отжившем индустриальном обществе, и классовый принцип уже не определяет политические предпочтения граждан. Его место занял принцип религиозный, этнический, расовый.

⁸⁵ В частности, такая мера была принята в июле 2013 г. в отношении одного из самых популярных в Европе идеологов радикального ислама имама Абу Катады // URL: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2013/07/130707_abu_qatada_deported_from_uk.shtml.

ЧАСТЬ IV. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА: ТРАДИЦИИ И НОВИЗНА

В конце первого десятилетия XXI в. в политической жизни Великобритании произошло важное изменение: лидер Лейбористской партии и премьер-министр страны Т. Блэр, с именем которого связано высшее достижение Лейбористской партии за всю историю ее существования: победа на трех парламентских выборах подряд, ушел в отставку. Правление Блэра, ознаменованное конституционной реформой, целым рядом достижений социально-экономического характера, решением многовековой проблемы северо-ирландского урегулирования, запомнилось и манипулированием общественным мнением, позволившим склонить парламентариев к поддержке иракской войны. В конечном счете, именно из-за войны в Ираке Блэр ушел в отставку.

Поначалу его преемнику Г. Брауну удавалось проводить более взвешенную внешнюю политику, консолидировать партию. Однако разразившийся в 2008 г. мировой экономический и финансовый кризис оказал решающее влияние на предпочтения избирателей на парламентских выборах 2010 г.

Политика нового коалиционного правительства во главе с Д. Кэмероном, в том числе внешняя, стала результатом компромисса между его участниками.

Смена правящей партии привела к смене внешнеполитических акцентов. Для лейбористов было характерно балансирование между двумя опорами — Соединенными Штатами и Европой — в качестве «моста», что всячески подчеркивал Блэр. Он был уверен, что нашел формулу, позволяющую совместить положение главного партнера Вашингтона и одновременно лидера Европы. Партнеры Великобритании в Европе воспринимали утверждение британского премьера весьма скептически. Так, германский канцлер Г. Шрёдер отмечал, что движение по такому «мосту» «всегда

направлено в одну сторону»¹. Однако из-за скандалов и разочарований, которыми сопровождались войны в Ираке и Афганистане, «знаменитый мост Блэра между Европой и Америкой, — как справедливо подчеркивал бывший британский посол в США Кр. Мейер, — ушел под воду»².

Консерваторы отказались от сомнительной и не оправдавшей себя на практике формулы, сделав выбор в пользу диверсификации внешнеполитических связей. Великобритания оставила претензии на роль беспристрастного посредника между США и Европой, тем более что в ситуациях серьезных разногласий по принципиальным вопросам она, как правило, оказывается на стороне Вашингтона. Курс на укрепление «особых отношений» с Соединенными Штатами, при всех его издержках периода правления Блэра, как подчеркивает Ал. Громыко, «компенсирует Великобритании потерю былого могущества», позволяя «поддерживать статус трансрегиональной державы с глобальными амбициями»³, способной, по словам бывшего британского министра иностранных дел Д. Хэрда, «ударить сильнее своих возможностей». Трансатлантическое направление, таким образом, независимо от того, какая партия находится у власти, неизменно остается основным направлением британской внешней политики.

Британия обладает атрибутами державности, имея ядерное оружие, место постоянного члена Совета Безопасности ООН, членство в ведущих международных организациях (НАТО, Евросоюз, Содружество наций), в «Большой восьмерке» и «Большой двадцатке». Роль Британии на международной арене обуславливают и ее серьезный военный потенциал (включая высокую боеготовность вооруженных сил), и экономическая мощь (хотя Великобритания опустилась во вторую пятерку экономически развитых стран мира), и финансовый потенциал (включая важную роль в МВФ, Всемирном банке), а также идейно-политическая близость к Соединенным Штатам. Данные атрибуты позволяли Великобритании в начале XXI в. находиться в группе стран, определяющих правила игры в глобальном масштабе.

¹ Цит. по: *Self R. British Foreign and Defence Policy since 1945. Challenges & Dilemmas in a Changing World.* Palgrave Macmillan. 2010. P. 145.

² *Meyer Ch. DC Confidential. The Controversial Memoirs of Britain's Ambassador to the US at the Time of 9/11 and the Run-up to the Iraq War.* L., 2005. P. 261.

³ Независимая газета. 5 марта 2003 г.

Сравнение внешнеполитических повесток консерваторов и лейбористов, обнародованных до и в ходе парламентских выборов 2010 г., показывает сходство и различия в приоритетах двух ведущих британских партий в области внешней политики. Так, правящая тогда Лейбористская партия обещала уделять главное внимание укреплению отношений с США и Европой, достижению прочного ближневосточного урегулирования, укреплению демократии и стабильности в мире, установлению мира и безопасности в Афганистане (указывалось, что Великобритания будет добиваться этого совместно с США и другими странами), сокращению ядерных вооружений и сохранению режима их нераспространения, решению проблемы бедности на планете (лейбористы обещали законодательно оформить обязательство правительства увеличить расходы на помощь беднейшим странам до 0,7% национального дохода)⁴.

В предвыборном манифесте Лейбористской партии «Будущее для всех» важное место отводилось отношениям с Евросоюзом, с которым, как подчеркивалось, Великобритания должна не просто тесно сотрудничать, а играть в нем ведущую роль. Партия выступила за реформу ЕС (в том числе его сельскохозяйственной политики), изменение формирования бюджета, за дальнейшее расширение союза (в том числе, принятие в ЕС Турции, что в перспективе позволит превратить ЕС в «мост» для религий и регионов), за решение вопроса о переходе на евро, за тесное сотрудничество с ЕС и НАТО в борьбе с терроризмом и преступностью, за создание Европейского корпуса мира. Одним из главных своих приоритетов лейбористы считали продолжение военной кампании в Афганистане и обеспечение безопасности его жителей с помощью подготовки местных сил безопасности. Речь шла также об урегулировании международных конфликтов: арабо-израильского (путем создания независимого Палестинского государства, которое будет мирно сосуществовать с Израилем), греко-турецкого (решение проблемы Кипра), индо-пакистанского.

Большое внимание уделялось защите прав человека и демократии, что, по мнению лейбористов, должно быть ключевым элементом внешней политики. Задачей Великобритании остается продвижение и развитие демократических режимов в других стра-

⁴ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, H.E. Mr. Gordon Brown, Prime Minister. General Debate of the 64th Session (2009) // URL: www.un.org/ga/64/generaldebate.

нах. В манифесте говорилось и о необходимости реформировать ООН (включая увеличение количества членов СБ ООН); расширить состав «Большой восьмерки» и «Большой двадцатки»; реформировать другие международные организации, в частности МВФ, Всемирный банк (предоставить ему мандат на поддержку беднейших стран), НАТО (усилить сотрудничество стран этого блока с целью укрепить глобальную безопасность); создать региональные системы обеспечения безопасности, например, в Африке; укрепить роль Содружества в международных отношениях, а также о необходимости подписать Всемирный договор о торговле оружием⁵.

Консерваторы поначалу не слишком расходились с правящей партией. Тори поддержали решение правительства о военных действиях в Афганистане и Ираке (против выступили лишь либерал-демократы). В предвыборном манифесте Консервативной партии на выборах 2010 г. «Приглашение участвовать в управлении Британией» проявилось стремление тори решить традиционные для них задачи: усилить роль Великобритании в мире, поддержать с помощью активной внешней политики национальные интересы, избегая просчетов предшественников. Был сделан акцент на укреплении международной безопасности и стабильности, режима нераспространения ядерного оружия, на усилении НАТО в качестве «краеугольного» камня безопасности страны, а также на реформировании системы международных отношений. Для этого тори предлагали интенсифицировать многовекторное международное сотрудничество в рамках концепции «глобальной вовлеченности», а именно: укрепить роль Содружества наций, отношения с Индией (им в манифесте отдан приоритет), Китаем, странами Ближнего Востока, Юго-Восточной Азии, Латинской Америки, содействовать получению Японией, Германией, Индией и Бразилией статуса постоянных членов СБ ООН. Консерваторы намеревались энергично проводить политику страны на Ближнем Востоке, в урегулировании ситуации в Афганистане и Пакистане, в иранском вопросе и др.⁶

Предметом разногласий консерваторов с лейбористским правительством стали отношения Британии с Евросоюзом. Консерваторы, как известно, всегда выступали убежденными противни-

⁵ См.: The Labour Party Manifesto 2010. A Future for All. 12 April 2010 // URL: [www2.labour.org.uk/uploads/The Labour Party Manifesto-2010.pdf](http://www2.labour.org.uk/uploads/The_Labour_Party_Manifesto-2010.pdf).

⁶ См.: The Conservative Manifesto 2010. Invitation to Join the Government of Britain // URL: www.conservatives.com.

ками единой европейской валюты, европейской конституции и Лиссабонского договора, ратовали за децентрализацию и большую гибкость ЕС. Однако они обещали, что Великобритания будет играть важную роль в Евросоюзе, будучи заинтересованной в его расширении, а также в укреплении единого европейского рынка, в реформе единой сельскохозяйственной политики, сокращении бюджета. Хотя тори по-прежнему проявляли осторожность в области «европейской» социальной политики, правосудия и обороны, в целом создавалось впечатление, что Евросоюз останется для консерваторов ключевым направлением внешней политики.

В марте 2010 г. тогда «теневого» министр иностранных дел У. Хейг выделил пять ключевых направлений внешней политики: реформу процесса принятия внешнеполитических решений; приверженность НАТО; укрепление отношений с традиционными союзниками (т.е. с США), а также с новыми партнерами (преимущественно со странами формирующихся рынков); реформу и развитие международных политических институтов; сохранение ценностей и традиций страны⁷.

После выборов Хейг в качестве действующего главы Форин-офис выступил с серией программных речей в области внешней политики коалиционного правительства⁸. Нарисовав картину быстро изменяющегося мира, он выделил четыре причины происходящих перемен: смещение экономической мощи в сторону Востока и Юга, в пользу новых держав: Бразилии, Индии, Китая, Турции и Индонезии; заметное расширение круга стран, принимающих важные для мира решения (например, в формате «двадцатки»); возникновение новых угроз: терроризма, применения биологического и химического оружия, кибератак, природных катастроф; изменение природы международных конфликтов.

⁷ An Address by William Hague, Shadow Foreign Secretary and Senior Member of the Shadow Cabinet. March 10, 2010. The Foreign Policy Framework of a New Conservative Government / Royal United Services Institute // URL: <http://www.rusi.org/events/past/ref:E4B91259F1741D/>.

⁸ *Hague W.* Britain's Foreign Policy in a Networked World // URL: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=22462590>; Britain's Prosperity in a Networked World // URL: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=22540543>; Britain's Values in a Networked World // URL: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=22864405>; International Security in a Networked World // URL: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=117662682>; Великобритания хочет увеличить свое влияние в мире // URL: <http://palm.rus.newsru.ua/world/01jul2010/hage.html>.

Для того чтобы сохранить влияние на ход мировых событий, — а именно к этому стремится коалиционное правительство — британская внешняя политика нуждалась в серьезных изменениях. Основными направлениями британской политики, как подчеркивал Хейг, остаются трансатлантическое и европейское направления. Однако Лондон не собирался постоянно оглядываться на Вашингтон, как при лейбористах. Евросоюз, по словам министра, по-прежнему имел ключевое значение для Великобритании, которая намеревалась усилить свое влияние во всех его структурах. Существенно менялась политика в отношении стран с быстро развивающейся экономикой: Индии, Бразилии, Китая, Чили, ЮАР. Появление новых гигантов, признавал Хейг, будет сопровождаться неизбежным сокращением влияния Евросоюза. Западу в целом, в силу снижения его глобального веса, станет все труднее добиваться своих целей в области внешней политики, в том числе из-за заметного падения эффективности такого важного в прошлом инструмента, как санкции.

Координировать деятельность всех министерств в вопросах внешней политики был призван новый орган, созданный коалиционным правительством: Совет национальной безопасности.

Внешняя политика, по словам министра, отныне подчинена решению главной задачи: достижению скорейшей стабилизации государственных расходов, сокращению бюджетного дефицита и государственного долга. Для этого британская дипломатия станет уделять повышенное внимание расширению торгово-экономических отношений.

Хейг перечислил факторы, которые еще позволяют Великобритании пользоваться значительно большим влиянием в мире, чем то, на которое она могла рассчитывать, исходя из своего экономического потенциала и численности населения: опытный дипломатический корпус, постоянное членство в СБ ООН, «особые отношения» с Соединенными Штатами, ключевая роль в делах Евросоюза, Содружество наций, роль глобальной торговой державы, мощные вооруженные силы, а также единый (или близкий) подход ведущих британских партий к решению ключевых международных проблем.

В ряду опасностей новой эпохи Хейг назвал «несостоявшиеся государства» и целые «несостоявшиеся регионы», международный терроризм и новые виды конфликтов. Их, по мнению главы Форин-офиса, подпитывает хроническая бедность, поэтому борьба с ней остается важным направлением деятельности Лондона.

Что касается отношений с Россией, Хейг признал, что постоянная конфронтация с Москвой не отвечает британским национальным интересам, в том числе и потому, что без России невозможно решить целый ряд важнейших международных проблем, прежде всего, проблему нераспространения ядерного оружия. Поэтому новое правительство «открывает дверь» для более тесных отношений с Россией, хотя процесс нормализации потребует существенных усилий с обеих сторон.

Таким было видение коалиционного правительства современных мировых процессов и роли в них Великобритании. За период деятельности коалиции некоторые из этих подходов претерпели существенные изменения.

Глава 14. ОТНОШЕНИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ С СОЕДИНЕННЫМИ ШТАТАМИ АМЕРИКИ

14.1. Плотная ткань партнерства

Великобритания, будучи важным для Соединенных Штатов партнером, почти всегда поддерживает предпринимаемые ими действия. Среди союзников США в Европе нет такой страны, которая готова оказывать их силовым акциям не только символическую, но и реальную военную поддержку. По мнению известного специалиста по англо-американским отношениям и британской внешней политике М. Кэртиса, главная услуга, которую предоставляла Великобритания Вашингтону на протяжении последних 50 лет, состоит в «глобальном содействии политике США за пределами Европы... в деле поддержания мирового порядка»⁹.

Великобритания обладает ядерным оружием, а также стратегически важными заморскими территориями, на которых расположены военные базы; она готова поддерживать действия США в глобальном масштабе; имеет высокий уровень научно-технических разработок и современные вооруженные силы; обладает большим политическим влиянием в Европе, на Ближнем Востоке, в Юго-Восточной Азии и, в целом, в Содружестве наций; для обеих стран характерна идеологическая близость элит. Такое, по выражению Р. Селфа, одного из исследователей «особых отношений» между США и Великобританией, «уникальное сочетание жесткой и мягкой силы», позволило Государственному департаменту США в первом десятилетии XXI в. сделать важный вывод: даже с учетом переживаемых Великобританией экономических трудностей, она представляет собой чрезвычайно важного партнера для Вашингтона. Отсюда следует, что США должны быть готовы заплатить высокую цену за поддержку со стороны своего

⁹ Curtis M. The Great Deception. Anglo-American Power and World Order. L., 1998. P. 30.

«единственного влиятельного союзника»¹⁰. Для первого десятилетия XXI в. по-прежнему справедливы сказанные Киссинджером в 1990 г. слова: «Степень доверительности в отношениях с британскими лидерами несравнима с доверительностью в отношениях с лидерами любой другой страны»¹¹.

В свою очередь, для Великобритании значимость «особых отношений» с самой могущественной в мире державой невозможно переоценить. Близость к заокеанскому партнеру, с которым он практически всегда действует в тандеме, придает Лондону дополнительный вес не только в НАТО и Европе, но также в других регионах мира. Как подчёркивает Селф, сменяющие друг друга британские правительства «готовы заплатить любую цену за поддержание привилегированного положения в Вашингтоне, будучи уверены в том, что оно — необходимое условие способности (Великобритании. — *Н.К.*) оказывать влияние на международной арене»¹². Обоюдная заинтересованность в привилегированных отношениях сохраняется, несмотря на разногласия по «неудобным» вопросам.

На политическом уровне Великобритания связана с Соединенными Штатами огромным количеством невидимых нитей. Это — сотни ежегодных двусторонних визитов на всех уровнях исполнительной и законодательной властей. Как отмечает известный британский дипломат, бывший посол в Израиле и Саудовской Аравии, работавший одно время в Вашингтоне, Ш. Коупер-Коулс, «каждый член Кабинета желал посетить Вашингтон для консультаций в своей сфере ответственности и ознакомиться с последними идеями «мозговых центров» на Массачусетс авеню. Этого желали также десятки младших министров и множество их начальников. В Вашингтоне постоянно находились адмиралы, генералы и маршалы авиации»¹³. Нескончаемым потоком визитеров занимались сотни дипломатов британского посольства в Вашингтоне, — самого большого по численности персонала британского представительства за рубежом. Причем, собственно дипломатов там работает лишь немногим больше, чем в других местах, но военного персонала — значительно больше: это было

¹⁰ Цит. по: *Self R. Op. cit.* P. 110, 111.

¹¹ *Dumbrell J. A Special Relationship. Anglo-American Relations in the Cold War and After. L., 2001. P. 41.*

¹² *Ibid.* P. 111.

¹³ *Cowper-Coles Sh. Ever the Diplomat. Confessions of a Foreign Office Mandarin. Harper Press. 2012. P. 123.*

«своего рода (британское. — *Н.К.*) министерство обороны на Потомке», свидетельствующее о важности англо-американских военных связей (лежащих в основе «особых отношений»¹⁴).

Продолжалось уникальное, возникшее еще в годы Второй мировой войны и основанное на соглашениях 1943 г. (BRUSA) и 1947 г. (UKUSA) англо-американское сотрудничество в области разведки и обмена разведанными. Войны последних лет (в Югославии, Афганистане и Ираке) еще больше сблизили Великобританию и США в этой сфере.

Работа разведслужб обеих стран практически синхронизирована. Сотрудники ЦРУ и Агентства национальной безопасности (АНБ) США представлены в британских МИ-6 (служба разведки) и МИ-5 (служба контрразведки), а также в Центре правительственной связи (GCHQ), и наоборот. Безусловно, США обладают превосходящими финансовыми и технологическими возможностями, но в то же время Великобритания имеет бесценный опыт и тесные связи со странами Содружества наций. Задача британской радиоэлектронной разведки состоит в том, чтобы «предотвращать угрозы со стороны бывших противников» (например, России), а также Китая, Индии, «стран-изгоев» Ирака и Ливии. Кроме того, речь идет о предотвращении угроз со стороны стран, пытающихся «подорвать установленные международным сообществом санкции или миротворческие усилия и превентивные дипломатические меры», и о пресечении «попыток иностранных правительств установить контроль над британской политикой и общественным мнением»¹⁵. В поставленные задачи входит также борьба с организованной преступностью и международным терроризмом, а с 1994 г. — сбор информации, относящейся к «экономическому благополучию» страны.

Считается, что Великобритания и США не собирают разведанные друг на друга, однако, как заявил бывший ответственный сотрудник американских спецслужб, в этом деле «никогда не говори “никогда”... национальные интересы — это национальные интересы, и они иногда не совпадают»¹⁶.

Великобритания вынуждена целиком полагаться на американские данные радиоэлектронной разведки, так как не имеет

¹⁴ *Cowper-Coles Sh.* Op. cit. P. 106.

¹⁵ *Rudner M.* Britain Betwixt and Between: UK SIGINT Alliance Strategy's Transatlantic and European Connections // *Intelligence and National Security*. 2004. Winter. Vol. 19. No 4. P. 585.

¹⁶ *Ibid.* P. 588.

собственных разведывательных спутников. Снизить зависимость Британии от американских технологий и восстановить баланс в этой сфере англо-американских отношений была призвана программа создания — после победы в Фолклендской войне (1982) — британского спутника «Циркон». Однако в 1987 г. ее заморозили из соображений экономии.

К 1990 г. на долю США приходилось 90% получаемой союзниками развединформации. Вместо упомянутой программы в 1988 г. было подписано секретное соглашение о финансовом участии Великобритании в американской программе «Магнум» по созданию второго поколения разведывательных спутников, осуществление которой началось в 1994 г. В обмен британская сторона приобрела право частичного оперативного контроля над данными спутниками, но допуска к секретным технологиям, находящимся всецело в руках США, не получила¹⁷.

Показательна, с точки зрения уникальности англо-американского сотрудничества в сфере разведки, засекреченная до недавнего времени система электронной разведки «Эшелон», созданная на базе соглашения 1947 г. о тесном сотрудничестве разведслужб США, Великобритании, Австралии и Новой Зеландии. Первоначально система была направлена против СССР и стран социалистического лагеря, однако сейчас каждый человек в мире, пользующийся телефоном, факсом или компьютером, где бы он ни находился, может ежедневно контролироваться данной системой.

В феврале 2000 г. возник настоящий скандал, когда, благодаря докладу британского эксперта Д. Кэмпбела, представленному Комиссии Европарламента по свободам и правам граждан, стало известно о перепрофилировании этой системы с отслеживания военных объектов на гражданские цели: для экономического и промышленного шпионажа против своих союзников в Европе и других районах мира. В докладе приводился список жертв «Эшелона», среди которых, в частности, упомянут факт потери компанией «Эйрбас» дорогостоящего контракта на поставку гражданских самолетов в Саудовскую Аравию на сумму в 5 млрд долл. США. Благодаря «Эшелону» он ушел к американской компании «Боинг — Макдоннел Дуглас». По утверждениям экспертов, именно благодаря «Эшелону», информировавшему Вашингтон накануне заседаний ВТО о позициях конкурентов, ему удавалось одерживать

¹⁷ Ibid. P. 580.

верх в дискуссиях о правилах торговой конкуренции в XXI в.¹⁸ По некоторым данным, Великобритании в период правления Тэтчер удалось с помощью этой системы переиграть французских конкурентов и заключить контракт на продажу оружия Саудовской Аравии на сумму более 20 млрд долл. США (после того, как стал известен размер взятки саудовской стороне, предлагаемый французами)¹⁹.

Блэр тогда заявил, что, сотрудничая с США, Великобритания не действовала в ущерб своим европейским партнерам. Однако возмущение общественности европейских стран привело к слушаниям в Европарламенте и докладу соответствующего комитета о системе «Эшелон» (июль 2001 г.). В отсутствие прямых доказательств тотальной слежки Великобритании и США за своими партнерами в докладе в основном лишь высказывались опасения относительно возможного использования разведанных в целях промышленного шпионажа.

После этого скандала Великобритания, которую в Европе называют «троянским конем» США в области разведки, вынужденно расширила сотрудничество с партнерами по Евросоюзу в области обмена информацией в рамках созданного в 2002 г. Объединенного ситуационного центра (орган взаимодействия спецслужб ЕС). Представителей АНБ лишили допуска к материалам Объединенного комитета по делам разведки при Кабинете по «чувствительным» для Евросоюза вопросам. Вместе с тем, Великобритания выступает против интеграции с ЕС в области разведки, не желая наносить ущерб и, тем более, отказываться от уникального партнерства в этой сфере с США.

В 2013 г. разгорелся другой крупный скандал, связанный с сотрудником АНБ Эдвардом Сноуденом. Он предоставил корреспонденту британской газеты «Гардиан» документы о том, что Великобритания и США считывают информацию о 600 млн электронных коммуникаций ежедневно благодаря проектам «Темпора» и «ПРИЗМ». В частности, прослушивались переговоры членов «Большой двадцатки» в ходе лондонского саммита 2009 г. — государственных деятелей Турции и ЮАР, а также президента России Д. Медведева. Прослушивание было санкционировано на высоком уровне в правительстве Г. Брауна, а полученная информация передавалась британским министрам. Таким образом, в очередной раз

¹⁸ Итоги. 30 марта 2000 г. С. 47.

¹⁹ Rudner M. Op. cit. P. 588.

подтвердилось, что уникальное англо-американское сотрудничество в данной области продолжает развиваться.

Однако в этой важнейшей сфере англо-американских отношений не обходится без периодических разногласий. Так, спецслужбы обеих стран буквально «сцепились» друг с другом по поводу дезинформации, на основе которой была развязана война против Ирака. В ходе скандалов в Великобритании вокруг фальсификации правительством разведданных, Лондон пытался переложить ответственность на Вашингтон, «убедительной» информации которого (в частности, информации ЦРУ) о наличии у Ирака оружия массового поражения он, якобы, необдуманно «доверился». В свою очередь, пытаясь придать весомость своим аргументам о необходимости войны в Ираке, Вашингтон ссылаясь на данные британской разведки. 28 января 2003 г. президент Дж. Буш-младший объявил о попытке Саддама Хуссейна заполучить уран в Африке²⁰, а позже что именно с подачи британского правительства стало известно об этом.

Громкий скандал разразился в 2010 г. Он был связан с обнародованием в ходе судебного процесса в Великобритании засекреченных документов о жестоком обращении в Гуантанамо с обвиненным в террористической деятельности британцем Б. Мохаммедом. Вашингтон предупредил о возможном нанесении серьезного ущерба национальной безопасности США, в результате чего политика в области обмена разведданными с Великобританией может быть пересмотрена. Однако попытки британских властей помешать разглашению секретных документов успеха не имели. Документы были обнародованы, что привело к ухудшению отношений между секретными службами Великобритании и США.

Еще раньше достоянием гласности стали факты участия британских спецслужб в пытках британцев, подозреваемых в террористической деятельности и захваченных в Египте, Бангладеш и Пакистане²¹.

Тем не менее, связи между спецслужбами США и Великобритании остаются тесными, особенно в приоритетной сфере: борьбе с международным терроризмом. Благодаря этим связям, по официальным данным, спецслужбы двух стран смогли предотвратить

²⁰ Text of President Bush's 2003 State of the Union Address. Jan. 28, 2003 // URL: http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/bushtext_012803.html.

²¹ The Guardian. 10 March, 1 June 2009.

целый ряд террористических атак на британской и американской территориях²².

14.2. Сотрудничество в военной сфере

Другая важная сфера уникального англо-американского сотрудничества — «ядерное партнерство». Великобритания продолжает зависеть от США в области средств доставки (ракетные системы «Трайидент-2Д5») и ядерных технологий. Ядерные боеголовки для оснащения ракет «Трайидент» производят в Центре ядерных исследований в Олдермастоне, недалеко от Лондона. Вопрос о модернизации британского ядерного потенциала был поставлен еще в 2005 г., поскольку срок службы принятых на вооружение в конце 1980-х — начале 1990-х гг. ракетных систем «Трайидент» истекает в середине 2020-х гг. Последовали острые парламентские и общественные дискуссии о целесообразности огромных затрат порядка 20–25 млрд ф. ст.²³ на ее модернизацию. Один из бывших лейбористских министров Ч. Кларк охарактеризовал «Трайидент» как «дорогостоящее новое оружие для прошлых войн»²⁴.

Тем не менее, в 2006 г. Блэр объявил о модернизации британских ядерных сил, которые, по его словам, обеспечивают «полную страховку» в эпоху «непредсказуемых и быстрых изменений»²⁵ (детали были изложены в «Белой книге» министерства обороны в декабре того же года²⁶). В марте 2007 г. решение о модернизации получило одобрение парламента²⁷. Следует отметить, что только поддержка консервативной оппозиции позволила правительству провести свое решение. О важности для Великобритании сохранения партнерства с США в ядерной области го-

²² Foreign Affairs Committee — Sixth Report of Session 2009–2010. Global Security: UK-US Relations. House of Commons. 18 March 2010 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmfa/114/114.pdf>.

²³ Jones B. (and Byrd P.). British foreign and defence policy / Jones B., Norton Ph. Politics UK. Seventh Edition. L., 2010. P. 574.

²⁴ The Guardian. 29 November 2006.

²⁵ Parliamentary Statement on Trident by Tony Blair. 4 December 2006 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm061204/deb-text/61204-0004.htm>.

²⁶ British Parliament Approves Trident Plan // URL: www.nti.org/gsn/article/british-parliament-approves-trident-plan.

²⁷ Bowen D. Deterrence and Disarmament in the UK // Survival. Feb.-March 2010. Vol. 52. No 1. P. 12.

ворит и то, что работы по модернизации ядерных сил начались еще до официального одобрения программы парламентом.

Тем не менее, споры о целесообразности модернизации ядерных сил не прекратились. Наряду с другими участниками к ним подключились военные. Так, незадолго до парламентских выборов 2010 г. четверо отставных военачальников — бывший начальник штаба обороны фельдмаршал лорд Брэмел, генералы Рэмсботем, Бич и Кординггли — внесли свою лепту в полемику, выступив в газете «Таймс». В опубликованном там письме они заявили, что стране ядерные силы вообще не нужны, и следует присоединиться к сокращению ядерных вооружений, наряду с Россией и США. Отставные генералы считали огромные затраты на новые подлодки и ракетные системы неоправданными, полагая, что средства лучше направить на оснащение обычных вооруженных сил. По их мнению, затеваемая правительством модернизация помешает глобальному процессу разоружения²⁸.

Как и ранее, в 1980-х гг., британские ядерные средства, несмотря на их название («независимые»), по-прежнему находятся в зависимом положении от Соединенных Штатов. Об этом свидетельствует создание объединенных рабочих групп для совместных научных исследований, обмен персоналом, работающим над ядерными программами, американские технологии, компоненты, системы наведения, испытательные полигоны и прочее. Великобритания, по признанию директора по политике и планированию Администрации ядерной безопасности США, «обладает такими возможностями, которых нет у Соединенных Штатов и которые они у нее заимствуют»²⁹. Тем не менее, она не в состоянии провести модернизацию собственных стратегических ядерных сил самостоятельно³⁰. Такая зависимость существенно ограничивает свободу действий британского правительства во внешней политике. В то же время, как полагает британское руководство, тесное сотрудничество Великобритании с США в ядерной сфере и получаемые ею технические преимущества над европейскими партнерами способствуют укреплению державного статуса страны, позволяют ей чувствовать себя уверенно на международной арене, быть способной «ударить сильнее своих возможностей».

²⁸ The Times. 21 April 2010.

²⁹ *Self R. Op. cit.* P. 111.

³⁰ О перспективе сотрудничества в этой сфере с Францией см. далее.

Пришедший на смену Т. Блэру Г. Браун, руководствуясь стремлением сократить военные расходы в период экономического кризиса, объявил в сентябре 2009 г. о решении сократить количество атомных подлодок класса «Вэнгард», оснащенных системами «Трайидент», с 4 до 3, при этом курс на дорогостоящую модернизацию остался неизменным.

Что касается коалиционного правительства консерваторов — либерал-демократов, то в его программе, обнародованной в мае 2010 г., содержалось решение сохранить британские ядерные силы³¹. При этом Консервативная партия готова провести их модернизацию на основе системы «Трайидент», а либерал-демократы решительно возражают. Между тем, часть консерваторов подвергла критике лидера тори, премьер-министра Д. Кэмерона, за то, что он оттягивает решение относительно модернизации, опасаясь повредить коалиции с либерал-демократами.

Разногласия между членами коалиции оказались настолько существенными, что в целях ее сохранения было принято решение отложить вопрос до следующих парламентских выборов 2015 г. В случае победы на выборах Консервативной партии или победы оппозиции в лице лейбористов, по всей вероятности, будет подтверждено намерение Великобритании модернизировать ядерные силы. Иные варианты могут привести к технологическому отставанию Великобритании от США в военной сфере, что, в свою очередь, лишит британские вооруженные силы способности эффективно взаимодействовать с силами США. Это поставило бы под удар ценность Великобритании как главного военного партнера Вашингтона и привело бы к существенному уменьшению ее международного влияния.

Великобритания приняла участие в создании и эксплуатации американской системы противоракетной обороны. Меморандум о взаимопонимании по этому вопросу был подписан в июне 2003 г. Тогда же был создан британский Центр противоракетной обороны. Элементом системы ПРО стала радиолокационная станция королевских ВВС «Файлингдэйлс», а наземным элементом американской космической инфракрасной системы обнаружения пусков ракет — база Менвит-Хилл.

³¹ Cabinet Office (2010). The Coalition: Our Programme for Government. В июле 2013 г. был опубликован доклад о финансовой целесообразности модернизации, см.: Trident Alternatives Review / HM Government // URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/212745/20130716_Trident_Alternatives_Study.pdf.

Продолжалось тесное англо-американское военно-техническое сотрудничество, позволяющее обеспечить беспрецедентно высокий уровень оперативной совместимости военных сил двух стран. Оно, по словам Блэра, позволяло Великобритании быть рядом с США, «когда начинается стрельба»³². Демонстрация в нужный момент своей лояльности, как полагал Блэр, позволяла в итоге оказывать большее влияние на политику Вашингтона, и, в свою очередь, повышала политический вес Великобритании в Европе и мире. В реальности события, связанные с иракской войной, ярко продемонстрировали, как глубоко заблуждался британский премьер, влияние которого на президента Дж. Буша-младшего, несмотря на все его старания, оказалось маргинальным.

При Блэре в декабре 2004 г., в дополнение к уже имеющимся соглашениям в сфере военно-технического сотрудничества, был подписан меморандум о взаимопонимании в области взаимных закупок военной продукции. Предусмотрено продолжать стандартизацию и развитие оперативной совместимости вооруженных сил обоих партнеров, а также создавать равные условия для компаний ВПК на рынках обеих стран. Перед самым уходом в отставку, 21 июня 2007 г. Блэр совместно с Дж. Бушем-младшим подписали Договор о сотрудничестве в области торговли оружием. Договор предусматривал устранение административных барьеров на американском рынке, мешающих британским военным корпорациям: отныне британский военный экспорт не нуждается в лицензировании и контроле со стороны Госдепа. В результате, например, крупнейший военный подрядчик, британская компания «Би-Эй-И Системс» имеет, по сравнению с фирмами других европейских стран, значительные преимущества в выходе на американский рынок, отличающийся высоким протекционизмом.

Процесс ратификации договора занял у США три года, хотя в Великобритании договор был ратифицирован в 2008 г. Ратификация состоялась в конце сентября 2010 г. лишь после смены администрации США.

Годовой объем торговли вооружениями между двумя странами составил в конце первого десятилетия XXI в. около 2,8 млрд долл. США³³. Закупки основанных на передовых технологиях амери-

³² Цит. по: *Hood F.* Atlantic Dreams and European Realities: British Foreign Policy After Iraq // *Journal of European Integration*. 2008. March. Vol. 30. No 1. P. 189.

³³ Global Security: UK-US Relations. Foreign Affairs Committee-Sixth Report // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmfaff/114/114.pdf>.

канских вооружений (хотя они практически прекратились в последние два года из-за переживаемых Великобританией финансово-экономических трудностей) позволяют ей обеспечивать высокую боеспособность своих вооруженных сил. В то же время Пентагон активно размещает контракты на производство вооружений для нужд американской армии и их модернизацию в Великобритании (главными его партнерами выступают такие британские компании, как «Би-Эй-И Системс» и «Роллс-Ройс»).

США, однако, не всегда делятся со своим партнером передовой технологией. Так, например, в 2006 г. нежелание Вашингтона передать британской стороне секретную техническую информацию по программному обеспечению бортовых систем «единого ударного истребителя» (F-35) чуть было не поставило под вопрос участие Великобритании в этом крупнейшем совместном военном проекте. Конфликт завершился подписанием в конце того же года рамочного соглашения о гарантиях США в области передачи технической информации.

Важное значение на трансатлантическом направлении британской внешней политики по-прежнему имеет военное взаимодействие с США, которое в эпоху борьбы с международным терроризмом еще больше усилилось. Лондон стремится использовать совместное с Вашингтоном участие в военных действиях (в том числе в Ираке и Афганистане) для подтверждения своего традиционного положения в качестве главного военно-политического союзника сверхдержавы.

Так было и в ходе ливийского кризиса, когда Великобритания, действуя в тандеме с Францией, добилась от США поддержки в СБ ООН силовых действий против Триполи. Нельзя не отметить участие британских вооруженных сил практически во всех военных операциях, предпринятых в последнее десятилетие Соединенными Штатами. И все же именно Блэр был наиболее воинственным британским премьер-министром за весь послевоенный период. В годы его пребывания у власти Великобритания фактически участвовала в пяти войнах: дважды в Ираке (операция «Лис пустыни» 1998 г. и война 2003 г.), в Югославии (1999), в Афганистане (с 2001 г.) и в Сьерра-Леоне (2000). Блэр также хотел направить британские войска в Зимбабве, однако помешали настроения внутри Лейбористской партии³⁴. Вместе с тем, как справедливо отмечают некоторые аналитики (и среди них Э. Дор-

³⁴ *Kampfner J.* Blair's Wars. Free Press. 2004. P. 76.

ман), все санкционированные Блэром военные операции сомнительны как с точки зрения международного права, так и достигнутых результатов. Ни одна из них, за исключением операции в Сьерра-Леоне, не привела к очевидному успеху³⁵.

В мемуарах Блэр несколько не сожалеет о вторжении в Ирак, утверждая, что пребывание Саддама Хуссейна у власти «создавало больший риск для нашей безопасности, чем его смещение»³⁶, и что главным мотивом войны было оружие массового уничтожения, которое, якобы, имелось у Багдада. При этом Блэр пытается убедить читателя в том, что «даже в конце 2002 — начале 2003 гг. мы (Великобритания. — *Н.К.*) все еще могли избежать кровопролития, а факт военных приготовлений — это обычная в таких случаях практика»³⁷.

Безусловно, вся ранее скрытая от общественности информация, показавшая в истинном свете действия лейбористского правительства и авантюризм Блэра, сыграла свою роковую для лейбористов роль на парламентских выборах 2010 г.

Сменив Т. Блэра на посту лидера Лейбористской партии и премьер-министра, Г. Браун обещал сохранить преемственность курса, но с учетом печального иракского опыта. Выступая в ноябре 2007 г. с традиционной речью по внешней политике в резиденции лорда-мэра Лондона, новый премьер подтвердил приверженность атлантизму, заявив, что трансатлантические отношения остаются ключевыми для Великобритании. Ему досталось тяжелое наследие: необходимость завершить две войны, в которые вверг страну его предшественник. Предстояло ликвидировать ущерб, нанесенный безоглядной политикой Блэра британским интересам. Показательным, с точки зрения желания правительства Брауна дистанцироваться от предшественника, стало заявление главы Форин-офис Д. Милибэнда в январе 2009 г. об отказе от термина «война с террором». Милибэнд охарактеризовал использование этого термина как «ошибку, которая принесла больше вреда, чем пользы»³⁸.

³⁵ *Dorman A.M.* Blair's Successful War. British Military Intervention in Sierra Leone. King's College. L.: Ashgate, 2009. P. 12.

³⁶ *Blair T.* A Journey. L.: Hutchinson, 2010. P. 380.

³⁷ *Ibid.* P. 399. Подробнее об участии Британии в войне в Ираке в период до 2007 г. см.: Великобритания. Эпоха реформ / Под ред. Ал.А. Громыко. Раздел V. Гл. 23. С. 423–466.

³⁸ *Hollis R.* Britain and the Middle East in the 9/11 Era // Chatham House Papers. Willey-Blackwell. 2010. P. 184.

В сентябре 2007 г. было объявлено о сокращении британского присутствия в Ираке на 500 человек: до 5 тыс. военнослужащих. Эта мера входила в план по постепенному выводу британских войск из этой страны. График вывода, отметим, не был календарным, а был обусловлен развитием ситуации в этой стране. Британский контингент в Ираке по традиции был самым многочисленным после контингента США и составлял 8–10 тыс. военнослужащих (для сравнения: контингент Южной Кореи — 3,6 тыс., Италии — 3,1 тыс., Польши — 2,4–2,5 тыс., Украины — 1,5 тыс., Нидерландов — 1,3 тыс. человек³⁹). В последние годы пребывания в Ираке главная его задача состояла в поддержании контроля над южным Ираком в районе Басры.

Великобритания и США тесно взаимодействовали в Ираке: страны обменивались разведданными, опытом, совместно планировали военные операции и т.д. Но британцы иначе подходили к повстанческой борьбе в Ираке, нежели американцы, особенно учитывая опыт, полученный в Ольстере. Они предпочитали не вмешиваться в борьбу за власть между местными группировками, не прибегать лишний раз к применению силы и призывали к этому американцев (впрочем, их призывы не играли особой роли при планировании американцами операций против повстанцев). Возможно, поэтому уровень враждебности к ним местного населения был ниже, чем к войскам США (за исключением периода начала 2006 г., когда стало известно о применении британцами пыток к заключенным).

В 2008 г. в связи с тем, что заканчивался мандат ООН на пребывание воинских контингентов в Ираке, все чаще звучали обещания сократить британский контингент вплоть до полного его вывода. Вопрос о пребывании американских, австралийских и других сил в Ираке был решен на двусторонней основе с иракским правительством. Что же касается британского присутствия, то в декабре 2008 г. иракский парламент большинством в 80 голосов против 68 высказался за прекращение британского мандата. Предвосхищая результаты голосования, Браун заявил, что начнет быстрый вывод войск из Ирака с июля 2009 г., оставив там лишь 400 военнослужащих для помощи иракским властям в подготовке военно-морского флота. Передав свои функции иракцам, большинство британских военных отправились в 2009 г. домой. Великобритания оставила за собой лишь охрану посольства в Багдаде,

³⁹ Hollis R. Op. cit. P. 111.

а также продолжила военное сотрудничество с Ираком по соглашению от 6 июня 2009 г. (в частности, продолжила обучение иракских офицеров в военной академии Сэндхерст). Британские военные корабли по-прежнему охраняли нефтедобывающие платформы в Персидском заливе⁴⁰.

Согласно официальным данным, британские потери в Ираке составили в 2003—2009 гг. 179 военнослужащих⁴¹. Иракцев погибло неизмеримо больше. По данным журнала «Ланцет», — по меньшей мере, 665 тыс., а раненых — в несколько раз больше⁴². Что же касается затрат на иракскую войну, то по прогнозам специалистов из министерства финансов (сентябрь 2002 г.) они должны были составить 2,5 млрд ф. ст. При этом предполагалось, что военные действия продлятся не более полугода. В действительности война продлилась шесть лет и стоила британскому налогоплательщику 8,4 млрд ф. ст.⁴³

Одержав победу над регулярными войсками Ирака, Великобритания и США оказались совсем не готовы к борьбе с повстанческим движением, развернувшимся в оккупированной ими стране и боровшимся с внедрением демократии западного типа. По мнению некоторых британских аналитиков (например, Мэйера), прежде чем ввязываться в войну с Багдадом, Великобритании следовало иметь хорошо продуманный план относительно того, что будет в Ираке после Саддама Хуссейна. Великобритания, хотя и была «младшим партнером» США, имела, по мнению посла, в кармане важный козырь: Вашингтон не хотел ввязываться в войну в одиночку. Это давало Лондону возможность выдвигать свои условия участия в сомнительной военной операции. Блэр, однако, данным обстоятельством не воспользовался.

Поскольку политикой в отношении Ирака занимались на Даунинг-стрит, 10, то усилия Форин-офис, направленные на урегулирование ситуации в Ираке после Хуссейна, закончились ничем⁴⁴. Хотя британские вооруженные силы улучшили свою

⁴⁰ Operations in Iraq: About the UK mission in Iraq // URL: <http://iraq.fallenheroes.org.uk/iraq-uk-mission>; <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121212174735/http://www.mod.uk/DefenceInternet/FactSheets/OperationsFactsheets/OperationsInIraqAboutTheUkMissionInIraq.htm>.

⁴¹ UK combat operations end in Iraq. 30 April 2009 // URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8026136.stm>.

⁴² URL: www.thelancet.com/webfiles/images/journals/lancet/so140673606694919.pdf.

⁴³ The Financial Times. 22 August 2009.

⁴⁴ Meyer Ch. Op. cit. P. 282.

боеготовность, приобретя опыт ведения войны в регионе, в целом миссию Лондона и Вашингтона в Ираке можно охарактеризовать как провальную. (Официально завершить военную миссию в Ираке выпало коалиционному правительству Кэмерона, о чем и было объявлено в мае 2011 г.)

Эффект от проведенной Брауном «работы над ошибками», допущенными в иракском вопросе предыдущим правительством, при других обстоятельствах мог серьезно подправить его имидж в глазах британцев, однако этот эффект «смазало» расследование комиссии Чилкота.

Несмотря на провалы в Ираке и Афганистане, лейбористы не собирались отказываться от детища Блэра — «либеральной интервенции». Глава Форин-офис Д. Милибэнд поддержал вмешательство во внутренние дела других государств, охарактеризовав его как «уверенный интервенционализм». В подтверждение этого лозунга британские военные силы участвовали в урегулировании кризиса в Дарфуре (Судан). Браун рассматривал также вариант военного вмешательства в дела Кении в конце декабря 2007 г. в связи со взрывом насилия в этой стране. Однако командование охладило его пыл, заявив, что из-за существующих обязательств в Ираке и Афганистане не располагает свободными силами для проведения такой операции⁴⁵.

Говоря об отношениях с США после смены премьер-министра в Великобритании, один из чиновников в окружении Г. Брауна подчеркнул, что при нем они станут «более деловыми», с меньшим акцентом на персональную составляющую⁴⁶. Не является случайным то обстоятельство, что свой первый визит за рубеж в качестве премьер-министра Браун совершил не в Вашингтон, а в Берлин, что должно было создать впечатление корректировки внешнеполитического курса. Вместе с тем, показное дистанцирование от Вашингтона было рассчитано скорее на внутреннюю — британскую — аудиторию. Отношения с президентом Дж. Бушем-младшим, в отличие от периода правления Б. Клинтона, приобрели характер унижительной подчиненности Великобритании (отсюда появление прозвищ Блэра: «пудель Вашингтона», «министр иностранных дел США» и пр.). Британия при нем играла роль «верного лейтенанта», готового броситься в бой по первому зову Америки⁴⁷. Даже кон-

⁴⁵ *Dorman A.M.* Op. cit. P. 11.

⁴⁶ *The Guardian*. 13 July 2007.

⁴⁷ *Freedland J.* Britain and the World // Jones B., Norton Ph. Op. cit. P. 640.

серваторы, имевшие в своих рядах таких апологетов укрепления союза с США, как Черчилль и Тэтчер, подчеркивали, что англо-американские отношения должны быть «прочными, но не подобострастными». Блэр же был убежден, что безоговорочная поддержка Вашингтона во всех его начинаниях служит залогом влияния на политику США. По всей видимости, лавры Тэтчер не давали ему спокойно спать. Заметим, однако, что, оказывая поддержку США, Тэтчер всегда помнила о британских интересах и отстаивала их. Как отмечает Р. Холлис, даже американские партнеры Великобритании были в недоумении от того, что британский премьер-министр «не сформулировал более определенно свои условия поддержки США, принимая во внимание высокую цену политических и прочих издержек» антитеррористической операции для Вашингтона⁴⁸.

При Г. Брауне отношения с Соединенными Штатами, а также членство в НАТО оставались «краеугольным камнем» британской безопасности. Убежденный «атлантист» Браун по существу продолжил линию своего предшественника, но не так безоглядно. Аналогично Блэру, он многократно подчеркивал, что Великобритания не должна делать выбор между партнерством с США или Европой, поскольку важнейшее значение для нее имеют оба направления внешней политики. Тем самым Браун пытался сгладить ощущение, что в контактах Лондона и Вашингтона наступил проблемный период. Как заявил глава Форин-офис Милибэнд, в отношениях с США «не будет изменений». Британия хочет быть «серьезным игроком» в мировых делах. При этом серьезную роль Британии обеспечивают совместные действия с Соединенными Штатами⁴⁹. Браун подтвердил в ноябре 2009 г., что основанные на общих ценностях связи Великобритании с Соединенными Штатами являются «самыми важными» среди двусторонних отношений страны⁵⁰.

Тем не менее, встреча Брауна с президентом США Дж. Бушем-младшим в июле 2007 г. проходила в обстановке «прохладной формальности, которая контрастировала с бесконечными похлопываниями по плечу друг друга» в период Блэра⁵¹. Переговоры, однако, охарактеризовали как «полные и откровенные». Прези-

⁴⁸ Hollis R. Op. cit. P. 35.

⁴⁹ The Guardian. 15–16 July 2009.

⁵⁰ The Guardian. 12 November 2007.

⁵¹ The Financial Times. 21 September 2007.

дент Буш-младший отзывался о британском премьере как о «забавном шотландце»⁵², «хорошем партнере», «жестком по отношению к терроризму»⁵³. Признав, что без активного участия США невозможно решить ни одну из актуальных международных проблем, Браун заявил о том, что мир обязан Соединенным Штатам, которые возглавили борьбу с международным терроризмом. Британский премьер подчеркнул, что современная обстановка требует тесного англо-американского сотрудничества в отражении глобальных вызовов. Он полагал, что лучше, чем кто-либо из европейских лидеров, способен примирить Европу и Соединенные Штаты после серьезного раскола в 2003 г. Стороны обсудили широкий круг проблем, в том числе процесс ближневосточного урегулирования, ядерную программу Ирана, глобальные изменения климата и др.

Незыблемость англо-американских отношений была подтверждена в апреле 2008 г. в ходе второго визита Брауна в Вашингтон. Поскольку в США разворачивалась предвыборная президентская кампания, британский премьер встретился с претендентами на президентский пост: Б. Обамой, Х. Клинтон и Дж. Маккейном. На переговорах, помимо афганской и иранской проблем, обсуждались реформа СБ ООН и Всемирного банка, пути преодоления мирового финансового кризиса. Браун выразил твердую поддержку позиции Вашингтона в отношении иранской ядерной программы, высказавшись за усиление режима санкций.

Британский премьер рассчитывал, что визит в Вашингтон и переговоры с президентом Дж. Бушем-младшим помогут ему повысить собственный рейтинг, который, как показывали опросы общественного мнения, находился на чрезвычайно низком уровне. Однако это ему не удалось (что неудивительно, так как популярность Буша-младшего в Великобритании была еще ниже, чем популярность премьера). На состоявшихся вскоре выборах в местные органы власти Англии и Уэльса лейбористы потерпели сокрушительное поражение, потеряв более 400 мест в советах графств.

До ухода с поста президента Дж. Буш-младший встречался с Брауном еще несколько раз: в ходе своего прощального европейского турне в июне 2008 г. в Лондоне, в рамках встречи «Большой восьмерки» в июле, а также в ноябре на Экономическом саммите «Большой двадцатки» в Вашингтоне. Стороны договорились

⁵² Известия. 1 августа 2007 г.

⁵³ The Guardian. 17 June 2008.

об ужесточении санкций против Ирана в связи с развитием им ядерной программы, а также об отправке дополнительных британских сил в Афганистан. Встречи союзников по коалиции продемонстрировали, что Великобритания оставалась надежным партнером Вашингтона во внешней политике. Она разделяла его взгляды на ключевые проблемы международных отношений, в том числе на ядерную программу Ирана, будущее Ирака, Косовскую проблему. (Лондон признал одностороннее провозглашение независимости Косово, назначив туда посла в феврале 2008 г.; в апреле свое посольство в Косово открыли и американцы.)

Сходны были и подходы двух стран к «европейской оборонной идентичности»: чтобы снять беспокойство Вашингтона, Браун неоднократно подчеркивал приоритет НАТО по отношению к структурам ЕС в сфере обороны. То же можно сказать о политике по отношению к Ливии и другим вопросам. Вопреки заявленному ранее, после вывода британских сил из Басры осенью 2007 г. Браун притормозил дальнейший вывод войск из Ирака, связав график их сокращения с развитием ситуации в стране и оставив британскую группировку на уровне 4 тыс. человек (впоследствии — в 2008 г. — произошло ее наращивание до 8,5 тыс.).

14.3. Афганская западня

Одной из главных проблем в трансатлантических взаимоотношениях на протяжении последнего десятилетия оставалось положение дел в Афганистане. Британские военнослужащие, согласно резолюции СБ ООН № 1386, находятся в стране с 2001 г. в составе Международных сил содействия безопасности (перешедших в 2003 г. под эгиду НАТО). Там они проводят контртеррористическую операцию под громким названием «Несокрушимая свобода», а также выполняют миротворческие функции, обеспечивая стабильность и реконструкцию страны. Британское военное присутствие в Афганистане осуществляется под кодовым названием «Херрик».

Силы Великобритании действовали в основном в южной провинции Гильменд — самой проблемной, представляющей собой мировой центр производства опиума. Борьба с талибами, требовавшая нанесения воздушных ударов, приводила к большим жертвам среди местного населения, что в свою очередь содействовало росту поддержки афганцами движения «Талибан». Последнее

к 2006 г. существенно активизировалось и чувствовало себя настолько уверенно, что порою отказывалось от партизанской тактики, предпринимая фронтальные наступления на британские войска. Великобритания не предпринимала энергичных действий против наркобизнеса, так как выращивание опиумного мака — основной источник дохода для местного населения. Отметим, что производство наркотиков в Афганистане увеличилось после начала контртеррористической операции многократно, доведя долю страны в их мировом производстве до 93%⁵⁴.

Британское военное командование полагало, что победа в Афганистане, в отличие от Ирака, была вполне достижимой, хотя британские дипломаты этого оптимизма не разделяли. Так, бывший посол Великобритании в Афганистане Ш. Коупер-Коулс считает афганскую войну (а тем более иракскую) серьезной ошибкой руководства Великобритании, которое, «втайне разделяя глубоко скептический настрой общественности, не уставало без тени иронии утверждать, что (в этой войне. — *Н.К.*) есть прогресс»⁵⁵. Не умаляя заслуг британского контингента в провинции Гильменд, он сравнивал достигнутое им с «возделыванием участка земли в джунглях: как только крестьяне уходят, все вновь быстро зарастает». Без внятной стратегии, без привлечения противоборствующих сторон к политическим переговорам, ставка на военную силу в Афганистане, как полагал посол, не приведет к успеху. Однако политическое руководство страны продолжало придерживаться порочного курса, наращивая военное присутствие в Афганистане, а британскому МИДу не доставало духа заставить его посмотреть фактам в лицо. В подтверждение своих слов Коупер-Коулс приводит следующий показательный эпизод: один из его начальников просил, чтобы в своих донесениях в центр посольство смягчало реальную картину происходящего в Афганистане, «чтобы не расстраивать министерство обороны», с которым «надо поддерживать хорошие отношения»⁵⁶.

В 2007 г. после очевидных успехов движения «Талибан», которое, по данным газеты «Гардиан», контролировало уже 30% территории страны⁵⁷, Великобритания вынужденно сменила тактику. Стремясь добиться симпатий афганцев, Лондон сделала упор на реконструкцию (создание органов гражданского управления, хозяйственной

⁵⁴ The Guardian. 21 February 2008.

⁵⁵ Cowper-Coles Sh. Op. cit. P. 287.

⁵⁶ Ibid. P. 288, 289.

⁵⁷ The Guardian. 29 February 2008.

и социальной инфраструктуры) и внутреннее примирение афганцев, а также денежное поощрение крестьян, которые отказывались участвовать в производстве опиума (летом 2009 г. Вашингтон отказался от этой практики, признав ее неэффективной). К концу 2000-х гг. Лондон оставил мечты установить в Афганистане либеральную демократию западного стиля, сконцентрировавшись на гораздо более скромной задаче: привести страну в такое состояние, когда она сможет самостоятельно обеспечивать безопасность и другие нужды своих граждан⁵⁸.

Британские и американские силы провели в Афганистане ряд совместных операций против талибов, обеспечивали безопасность на президентских выборах в августе 2008 г. Однако явка избирателей в зоне ответственности Великобритании была ниже, чем в среднем по стране, так как британское военное присутствие не помешало талибам применить массовое запугивание местного населения. В феврале—мае 2010 г. британские подразделения (1 тыс. человек) совместно с американскими и силами других стран коалиции, а также Афганской национальной армией провели крупную военную операцию: захват города Марджа, который долгое время контролировали талибы. Следует отметить, что основное бремя военных действий в стране несли, кроме США и Великобритании, Канада и Нидерланды. Участие других стран носит скорее символический характер. Неудовлетворенность американского военного командования эффективностью действий британских сил в зоне их ответственности (по причине ограниченности ресурсов, а также малоэффективной, с точки зрения США, стратегии борьбы с повстанческим движением) привела осенью 2009 г. к наращиванию военного присутствия США в провинции Гильменд.

После ухода британского контингента из Ирака летом 2009 г. основное внимание лейбористского правительства сосредоточилось на Афганистане. Откликаясь на призыв нового американского президента Б. Обамы, Браун заявил об отправке туда дополнительных британских сил. В выступлении на 64-й сессии ГА ООН в сентябре 2009 г. британский премьер подчеркивал, что «никто из нас (членов международного сообщества. — *Н.К.*) не может быть в безопасности, если мы уйдем из этой страны»⁵⁹.

⁵⁸ The Guardian. 30 April 2009.

⁵⁹ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. H.E. Mr. Gordon Brown, Prime Minister. 23 September 2009 // URL: <http://www.un.org/en/ga/64/generaldebate/GB.shtml>.

В речи в Королевском колледже оборонных исследований в начале ноября 2009 г. премьер вновь был категоричен, заявив, что правительство «не может, не должно и не выведет» войска из Афганистана. В конце месяца он сообщил Палате общин о намерении довести численность военнослужащих в этой стране до 9,5 тыс. человек⁶⁰ (именно столько британских военных находилось в стране летом 2011 г.)⁶¹. Через несколько дней президент Обама объявил о переброске дополнительных сил в Афганистан численностью 30 тыс. человек (в рамках новой стратегии НАТО численность международных сил должна была превысить 130 тыс. человек)⁶².

Предполагалось, что британские войска будут находиться в Афганистане от 3 до 5 лет, т.е. до тех пор, пока афганское правительство не будет способно самостоятельно поддерживать стабильность в стране и полностью обеспечивать ее безопасность. Британцы, согласно заявлению Брауна в декабре 2009 г., интенсивно готовили афганские силы (около 10 тыс. человек) для передачи им контроля⁶³. Британский контингент являлся вторым по численности после войск США.

Однако, по мере роста британских потерь (не только от талибов, но и от рук афганских полицейских), афганская война, которая представлялась британскому руководству «легким упражнением» в рамках «либеральной интервенции», требовала все больших затрат и становилась все менее популярной. В СМИ все чаще подвергалось критике утверждение премьер-министра о том, что, направляя войска в Афганистан, Великобритания, тем самым, избегает войны на собственных улицах. Многие склонялись к тому, что куда эффективнее было бы бороться с терроризмом не «за тридевять земель», а у себя дома, защищая собственные границы.

Великобритания также предоставила Афганистану крупномасштабную финансовую помощь на развитие инфраструктуры, образование и здравоохранение, став одним из его ведущих финансовых доноров. По данным на декабрь 2009 г., за 8 лет британская помощь развитию этой страны составила 600 млн ф. ст.,

⁶⁰ The Guardian. 30 November 2009.

⁶¹ Англия. 22–28 июля 2011 г.

⁶² Brown commits 500 more UK troops to Afghanistan. 30 Nov. 2009 // URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8385539.stm>; URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmhansrd/cm091214/debtext/91214-0004.htm>.

⁶³ Statement on Afghanistan // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmhansrd/cm091214/debtext/91214-0004.htm>.

а в последующие 4 года Великобритания собиралась предоставить еще 510 млн ф. ст.⁶⁴ В январе 2010 г. в Лондоне прошла международная конференция по Афганистану, в ходе которой определились условия передачи контроля над некоторыми провинциями афганским властям. Было объявлено о списании афганского долга в размере 1,6 млрд долл. США и о выделении гуманитарной помощи в размере 870 млн долл. США. Участники конференции согласились продолжать усилия по борьбе с терроризмом, обучать афганскую армию и полицию.

Оказывая помощь афганским властям, Лондон стремится не допустить прихода к власти радикальных исламистских элементов в соседнем Пакистане, что, в противном случае, негативно сказалось бы и на Афганистане, и на безопасности самой Великобритании. Естественно, помощь Пакистану также постоянно возрастала: по словам Брауна, на четырехлетнюю программу развития Пакистана правительство выделило 665 млн ф. ст.⁶⁵

14.4. От охлаждения отношений к новому сближению

В целом англо-американские отношения при Брауне переживали не самый лучший период. Связанные с военными действиями в Афганистане и Ираке скандалы не способствовали развитию этих отношений. Наиболее громкими среди них стали: гибель британских военнослужащих от «огня по своим»; фабрикация доказательств обладания Ираком ОМУ; секретные тюрьмы США и незаконная транспортировка подозреваемых в терроризме; передача Британией Ливии виновника взрыва самолета над г. Локерби. Все это, как подчеркивает А. Куликов, привело к открытым разногласиям. Сюда же следует добавить и едва не состоявшуюся встречу Г. Брауна с новым президентом США Б. Обамой в сентябре 2009 г.⁶⁶

⁶⁴ DFID: Working to reduce poverty in Afghanistan // URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20091209223501/>; URL: [http://www.dfid.gov.uk/Where-we-work/Asia South/Afghanistan/Major-Challenges/](http://www.dfid.gov.uk/Where-we-work/Asia%20South/Afghanistan/Major-Challenges/).

⁶⁵ Prime Minister, Gordon Brown, makes Commons statement on the Government's future strategy for Afghanistan and Pakistan. 29 April 2009 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090429/debtext/90429-0004.htm#09042946000004>.

⁶⁶ Куликов А. Внешняя политика Великобритании: основные итоги (1997–2009) // Великобритания перед всеобщими выборами 2010 г. (Доклады Института Европы. № 250. М., 2010. С. 115).

(Как сообщала Би-Би-Си, Браун не менее пяти раз пытался добиться аудиенции у президента США в ходе сессии ГА ООН⁶⁷.)

Напомним, что у Лейбористской партии налажены давние связи с Демократической партией США. Достаточно вспомнить тесное взаимодействие команд Клинтона и Блэра, регулярные семинары в рамках концепции «третьего пути», постоянной участницей которых была Хиллари Клинтон. Приход к власти в США демократов в Лондоне встретили с удовлетворением. Вместе с тем, британская сторона встревожилась, когда, говоря об отношениях с Великобританией, пресс-секретарь Обамы охарактеризовал их всего лишь как «особое партнерство». С американской стороны последовали оправдания. Браун стал первым европейским лидером, которого новый президент США принял в Белом доме после инаугурации (визит британского премьера состоялся в марте 2009 г.). Браун также стал пятым британским премьер-министром (после Черчилля, Эттли, Тэтчер и Блэра), которому предоставили право выступить перед обеими палатами Конгресса.

Важное место на переговорах в Вашингтоне заняла борьба с последствиями экономического кризиса. Премьер прибыл в Вашингтон после саммита ЕС, на котором обсуждался этот вопрос. Для вывода мировой экономики из кризиса он предложил Обаме выработать «глобальный новый курс», видение которого изложил в газете «Санди таймс» незадолго до начала визита⁶⁸. В своей речи в Конгрессе Браун призвал богатые страны помочь бедным в борьбе с кризисом, положить конец существованию теневых банковских схем и офшорных зон, высказался в пользу развития «зеленой» энергетики. «Нет на свете силы, которая могла бы разъединить нас», — с пафосом заявил британский премьер⁶⁹. Ему аплодировали стоя 19 раз, — как когда-то Блэру.

Обама принял участие в Лондонском саммите «Большой двадцатки» в начале апреля 2009 г., посвященном мировому финансовому кризису. Саммит проходил под председательством Брауна, который выглядел на фоне остальных участников более внушительным, уверенным и профессиональным. Даже лидер оппозиции Кэмерон согласился с тем, что на встречах в верхах премьер-

⁶⁷ Лондон и Вашингтон: особые отношения? // URL: http://www.bbc.co.uk/Russian/uk/2009/10/091012_british_press.shtml.

⁶⁸ The Sunday Times. 1 March 2009.

⁶⁹ Гордон Браун заверил США в «нерушимой дружбе» // URL: http://news.bbc.co.uk/hi/russian/international/newsid_7924000/7924203.stm.

министр чувствует себя в своей стихии. Недруги Брауна признавали, что будь премьером Кэмерон, ему вряд ли удалось собрать такое представительное совещание в британской столице. На фоне «монументального», пользующегося уважением мировых лидеров и занимающегося решением глобальных проблем Брауна лидер оппозиции выглядел неопытным и слишком молодым.

Британский премьер предложил создать новый фонд в целях развития международной торговли, призвал к реформе системы принятия решений в международных финансовых институтах, направленной на то, чтобы она отражала мнение азиатских стран. Главным итогом встречи стало согласование пакета стимулирования мировой экономики на сумму в 1,1 трлн долл. США, сопровождавшееся целым рядом мер финансового характера, в том числе по линии МВФ и МБР.

Президент США удостоился аудиенции королевы Елизаветы II. Не обошлось без очередного казуса, взволновавшего британцев: первая леди США обняла королеву, что запрещено протоколом, сложившимся еще в средние века. Еще раньше на свойственную американцам раскованность обратил внимание Мейер на приеме в Букингемском дворце по случаю визита в Великобританию президента Буша. Он описал увиденное как «впервые состоявшуюся встречу таких двух разных племен, как марсиане и земляне»⁷⁰.

Однако надеждам на сближение лейбористского правительства с новой администрацией США так и не суждено было сбыться.

14.5. Новая глава в англо-американских отношениях

В свое время Консервативная партия поддержала решение лейбористского правительства о контртеррористической операции в Афганистане и Ираке, лишив себя возможности критиковать руководство страны по этим вопросам. В ходе голосования в Палате общин 26 февраля 2003 г. лишь 13 консерваторов присоединились к либерал-демократам и 121 лейбористу, расценившим обоснования правительства начать военные действия против Ирака как неубедительные⁷¹. В результате возросла поддержка Партии либеральных демократов, — единственного последова-

⁷⁰ Meyer Ch. Op. cit. P. 184.

⁷¹ Riddell P. Hug Them Close. Blair, Clinton, Bush and the «special relationship». 2004. P. 246.

тельного противника иракской войны. Либерал-демократы также выступали за вывод британских войск из Афганистана, в то время как Кэмерон лишь нападал на правительство, обвиняя в неэффективности ведения военных действий. Поддержка тори затеянных правительством лейбористов войн не снизилась даже после известных разоблачений.

Победив на парламентских выборах, Д. Кэмерон объявил о намерении сохранить военное присутствие в Афганистане. Консерваторы выступили за постепенный, растянутый во времени процесс вывода войск. Как выяснилось, на протяжении предыдущих двух лет британские разведслужбы вели секретные переговоры с талибами, чтобы подготовить официальные мирные переговоры с ними (о них стало известно в июне 2013 г.). Официальные афганские лица признали, что не смогут держать под контролем всю территорию страны, особенно ее южные провинции, включая Гильменд⁷².

После 12 лет дорогостоящей войны (6 млрд ф. ст. ежегодно), стоившей Великобритании жизни 444 военнослужащих, коалиция оказалась если и не в исходной точке, то весьма далеко от первоначальных ожиданий и с трудно прогнозируемой перспективой. Как отмечала Би-Би-Си, создание в Афганистане работоспособного демократического государства остается несбыточной мечтой⁷³.

Руководство тори было вынуждено корректировать отношения с США. Задача заключалась в том, чтобы, с одной стороны, такая корректировка отвечала общественным ожиданиям, а с другой — не отступала от традиционной установки на приоритет «особых отношений». В результате родилась следующая устраивавшая всех формулировка: отношения с США должны быть «прочными, но не раблепными». Глава Форин-офис У. Хейг подчеркивал, что коалиционное правительство будет проводить новую, «отчетливо пробританскую» внешнюю политику, но что важны «и другие двусторонние отношения».

Некоторая отстраненность Лондона и Вашингтона друг от друга проявилась в ходе англо-американских переговоров в самом начале правления коалиции (не только со стороны премьера, но также и со стороны других членов Кабинета: министра финансов Дж. Осборна, министра обороны Л. Фокса и др.). Для консервато-

⁷² The Daily Mail. 19 June 2013.

⁷³ Политический провал в Афганистане // URL: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2009/11/091104_brit_press.shtml.

ров почти всегда был характерен достаточно самостоятельный внешнеполитический курс. Такова была позиция по внешней политике правительств Идена, Макмиллана, Тэтчер, Мейджора. Как справедливо подчеркивает М. Минаев, «для консерваторов никакие “особые” связи с Соединенными Штатами не способны компенсировать утрату возможности вести самостоятельную игру на международной арене»⁷⁴.

Вместе с тем, при всей видимой сдержанности в отношении Вашингтона, тори, безусловно, не собирались отказываться от «особых отношений» и при любом удобном случае подчеркивали привилегированный статус Великобритании. В свою очередь, Соединенные Штаты нуждаются в Великобритании, в ее поддержке, особенно в последние годы. В Вашингтоне хорошо понимают, что ближе и надежнее партнера в Европе у них нет.

Личные отношения консерватора Кэмерона с демократом Обамой не отличаются особой теплотой. Первый визит нового британского премьера в Вашингтон состоялся в июле 2010 г. и был омрачен конфликтом из-за компании «Би-Пи». Авария на нефтяной платформе в Мексиканском заливе привела к самой серьезной в истории США экологической катастрофе. Вашингтон также не поддержал Великобританию в возобновившемся споре с Аргентиной из-за Фолклендских островов. Идя навстречу желанию президента Аргентины де Киршнер, Обама стал оказывать давление на своего верного союзника, предлагая восстановить англо-аргентинский переговорный процесс о статусе Фолклендских островов, который Лондон считал раз и навсегда решенным.

Главным вопросом переговоров в Вашингтоне стала ситуация в Афганистане, тем более, что в тот же день в Лондоне открывалась международная конференция министров иностранных дел, посвященная этой стране. Для Кэмерона был организован специальный брифинг в Пентагоне. На переговорах также обсуждалась ликвидация последствий экологической катастрофы в Мексиканском заливе. Премьер заверил американскую сторону в том, что «Би-Пи» («британская») лишь наполовину, большой долей акций владеют сами американцы), способна выплатить компенсации пострадавшим в США. Впоследствии правительство Кэмерона смогло уладить этот конфликт, убедив корпорацию сделать все возможное

⁷⁴ Минаев М.В. «Особые отношения» Британии и США в первый год коалиционного правительства // Коалиционное правительство Великобритании — год после выборов (Доклады Института Европы. № 270. М., 2011. С. 139).

для ликвидации последствий катастрофы (очистка пляжей и удовлетворение исков частных лиц обошлись «Би-Пи» в десятки миллиардов долл. США).

Среди прочих вопросов была также рассмотрена проблема освобождения в августе 2009 г. из тюрьмы ливийского террориста аль-Меграхи, приговоренного шотландским судом к пожизненному заключению за организацию взрыва американского лайнера над Локерби (Шотландия). В результате взрыва погибли 270 человек, в основном американцы. Стороны сошлись на том, что освобождение шотландскими властями этого террориста и его отправка на родину были ошибкой.

В ходе второго визита Кэмерона в Соединенные Штаты в марте 2012 г. афганская проблема вновь выдвинулась на авансцену переговоров. Стороны в общих чертах договорились о том, что к середине 2013 г. афганские вооруженные силы должны взять на себя основную роль по поддержанию мира и безопасности в стране и что вывод войск НАТО должен завершиться к концу 2014 г. Обсуждались также и другие проблемы двусторонних отношений и мировой политики, в том числе проблема Ирана и Сирии.

Некоторому оживлению «особых отношений» способствовал государственный визит президента США в Великобританию в мае 2011 г. По традиции он был обставлен весьма торжественно, поскольку приглашающей стороной была чрезвычайно популярная в США королева Елизавета II. Президента с супругой разместили в Букингемском дворце. Обама стал первым в истории американским президентом, выступившим в знаменитом Вестминстер-холле перед обеими палатами британского парламента с речью, посвященной американской внешней политике. Стороны не скупились на высокопарные слова. Обама цитировал не только Черчилля (бюст которого, как стало известно, он распорядился убрать из Овального кабинета), но и Шекспира. Президент назвал Великобританию «великой страной», а в совместной с Кэмероном программной статье в газете «Таймс» англо-американские отношения были названы «жизненно важными» для мира⁷⁵.

На переговорах были обсуждены предстоявшие саммиты НАТО и «Большой восьмерки», а также целый ряд вопросов, по которым

⁷⁵ Prime Minister and President Obama article: an essential relationship // URL: [https:// www.gov.uk/government/news/prime-minister-and-president-obama-article-an-essential-relationship](https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-and-president-obama-article-an-essential-relationship).

Великобритания и США тесно сотрудничали, в частности, ситуация в Афганистане, на Ближнем Востоке в целом, в Ливии. Обама заверил на совместной пресс-конференции, что наземной операции в этой стране не будет (Кэмерон отмолчался).

Несмотря на высокие эпитеты и реверансы, которыми периодически (обычно в ходе официальных визитов) обмениваются обе стороны, британцы склонны все больше подвергать сомнению сам термин «особые отношения». Отказаться от его употребления призвал осенью 2010 г. Комитет по иностранным делам Палаты общин. По мнению членов комитета, фраза, введенная в политический обиход еще Черчиллем, не отражает современных реалий. В Великобритании ее ассоциируют с той поддержкой, которую оказал президенту Дж. Бушу-младшему «услужливый пудель американской администрации» Т. Блэр перед началом вторжения в Ирак. Из-за этого выражение «особые отношения» приобрели ярко выраженную негативную окраску. Комитет рекомендовал правительству быть менее сервильным по отношению к Вашингтону и не бояться отказывать ему в тех вопросах, где наблюдается расхождение британских и американских интересов⁷⁶.

К. Мейер, например, запретил своим подчиненным употреблять выражение «особые отношения» (ибо «ничто нельзя воспринимать как должное»). Он считал, что на столь высокую степень отношений с Вашингтоном могут рассчитывать только те страны, которые оказывают ощутимое влияние на его политику и доказали это на деле: Израиль, Тайвань, Саудовская Аравия и Ирландская Республика. Великобритания, по его мнению, увы, в этот список не входит⁷⁷.

Серьезным ударом по «особым отношениям» стало голосование в британском парламенте 29 августа 2013 г., посвященное участию страны в военных действиях против Сирии, за которое ратовало правительство. Против его резолюции голосовала не только оппозиция в лице лейбористов, но и представители правящих партий: часть консерваторов и либеральных демократов⁷⁸. В результате Кэмерон потерпел поражение, а Соединенные Штаты лишились

⁷⁶ Special relationship between UK and US is over, MPs say // URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8590767.stm; см. также: *Major J.* (UK Prime-Minister 1990–1997) *America, Britain and Europe: an Evolving Relationship* // The John C. Whitehead Lecture (10 November 2011). Chatham House (URL: <http://www.chatham-house.org/sites/default/files/101111major.pdf>).

⁷⁷ *Meyer Ch.* Op. cit. P. 55–56.

⁷⁸ Подробнее см. ниже.

участия в планируемой военной операции своего надежного союзника.

Неожиданные для коалиционного правительства итоги голосования по сирийскому вопросу свидетельствовали, что парламентарии хорошо усвоили «уроки иракской войны» и не пожелали повторять ошибки прошлого. Несомненно, решение британского парламента сыграло роль «холодного душа» как для собственного правительства, так и для администрации США, продемонстрировав, что поддержка Вашингтона со стороны Лондона не гарантирована.

15. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ В МАЛОЙ ЕВРОПЕ И ДРУГИХ РЕГИОНАХ

15.1. Британия в Евросоюзе: эволюция взглядов

Европейская политика Тони Блэра была наиболее дружественной по отношению к Евросоюзу по сравнению с политикой любого другого британского правительства после вступления Великобритании в ЕЭС. Однако, при всем желании, ему не удалось сделать Британию лидером Евросоюза, поместив ее «в сердце Европы». Стремление Т. Блэра закончить свое премьерство мощным аккордом — вступлением в еврозону — натолкнулось на непреодолимое препятствие в лице канцлера казначейства Г. Брауна, автора «пяти экономических условий» присоединения к еврозоне. Любопытно, что ранее именно Браун был самым убежденным европейцем среди реформаторов в Лейбористской партии. В свое время, будучи «теневым» министром финансов, он ратовал за присоединение Великобритании к Европейскому механизму обменных курсов. (Это произошло при правительстве консерваторов осенью 1992 г., но закончилось двумя годами позже «черной средой»: выходом Великобритании из упомянутого механизма. Последствия данных событий сыграли важную роль в провале тори на парламентских выборах 1997 г.)

Однако после прихода «новых лейбористов» к власти взгляды Брауна кардинально изменились. Именно он помешал Блэру форсировать этот, по выражению газеты «Индепендент», «дремлющий вопрос»¹. Как человек, несущий ответственность за экономическое благополучие страны, поддержанный другими влиятельными евро-скептиками — членами Кабинета — канцлер был убежден, что процветание можно обеспечить, только находясь вне еврозоны. В результате Блэр оказался вынужден накануне парламентских выборов 2005 г. заявить, что Великобритания не присоединится к евро,

¹ The Independent. 28 October 2009.

по крайней мере, до следующих выборов, поскольку это не соответствовало национальным интересам.

Став премьер-министром, Браун предпочитал не высказываться по данному вопросу. Правда, в ходе визита в Германию в июле 2007 г. он заявил, что Великобритания пересмотрит свое решение не вступать в еврозону, правда, не уточнил, когда именно это произойдет².

Созданное в недрах министерства финансов еще в период первого срока правления Блэра подразделение, задачей которого стала подготовка перехода на евро, было распущено в июне 2010 г. после прихода к власти коалиционного правительства.

Зная высокомерие Брауна, которое он неизменно демонстрировал на встречах министров финансов ЕС, европейские партнеры не испытывали иллюзий по поводу смены позиции Великобритании после ухода Блэра в отставку. Несмотря на ставшие ритуальными заявления канцлера о стремлении Британии занять место в «сердце Европы», т.е. о намерениях Лондона стать лидером Евросоюза, общее мнение в европейских столицах было следующим: Британия вновь, как в 1970-х, 1980-х и 1990-х гг., является «неудобным партнером».

Отношение Брауна и его правительства к Евросоюзу не претерпело изменений в годы его премьерства. ЕС рассматривали в качестве «торгового блока “Европа”»: протекционистского и закрытого образования, которое в условиях глобализации и конкуренции со стороны Китая и Индии нуждается в превращении в «гибкую, реформирующуюся, открытую и глобально-ориентированную Европу»³. Премьер считал, что реформы должны охватить все структуры Евросоюза, его торговую и бюджетную политику. Выступая за завершение формирования единого европейского рынка, Браун ратовал за дальнейшую либерализацию сферы телекоммуникаций, электро- и газового секторов, а также (учитывая господство Великобритании в финансовой сфере) рынка финансовых

² Великобритания. Внешнеэкономсвязи, политика // URL: http://polpred.com/?ns=1&ns_id=75309.

³ Statement by the Rt Hon Gordon Brown MP, Chancellor of the Exchequer, to the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, 12 July 2005 // URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2005/press_62_05.cfm; Speech given by the Chancellor of the Exchequer Gordon Brown at the Mansion House, London «Global Britain, Global Europe: a Presidency founded on Pro-European Realism». 22 June 2005 // URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2005/press_57_05.cfm.

услуг. В то же время он относился негативно к общей налоговой политике ЕС, выступая против ее гармонизации. Возражал премьер и против неэффективной социальной модели, предлагая альтернативу в виде гибкого рынка рабочей силы. Кроме того, Браун высказывался за то, чтобы Великобритания и впредь не вводила законодательство ЕС, регламентирующее рабочее время⁴.

Будучи убежденным сторонником либерализации в области торговли, Браун выступил за совершенствование диалога ЕС с Азией (особенно с Индией и Китаем) и Соединенными Штатами (путем взаимного устранения торговых барьеров), за пересмотр бюджетной политики ЕС, считая, что она не позволяет ЕС ответить на вызовы глобализации. В этой сфере он предлагал пересмотреть приоритеты, отказавшись от акцента на сельское хозяйство и региональное развитие в пользу науки, повышения квалификации работников и инфраструктуры⁵. По его мнению, сельскохозяйственные субсидии ЕС неэффективны и протекционизм сказывается негативно на потребителях, налогоплательщиках, фермерах, а также на окружающей среде, усугубляя и без того тяжелое положение беднейших стран ЕС. Что касается субсидий на развитие отсталых регионов ЕС, то они, по мнению Брауна, выгодны были лишь богатым странам Евросоюза.

Предложения Брауна по реформированию ЕС отчасти совпадали с положениями документа Еврокомиссии «Лиссабонская программа для Сообщества» (июль 2005 г.). Наряду с прочим, программа включала поддержку инноваций, реформу политики государственной поддержки и региональной помощи, завершение формирования рынка услуг⁶. Особый акцент новое лейбористское правительство сделало на вопросах охраны окружающей среды.

Таким образом, Браун использовал Евросоюз для продвижения тех задач, которые были ему политически близки и которыми он занимался на протяжении своего канцлерства: охрана окружающей среды, борьба с бедностью, развитие Африки, а также ближневосточное урегулирование. Он неоднократно подчеркивал намерение Великобритании играть важную роль в решении проблем, вызванных изменением климата, которые встанут пе-

⁴ *O'Donnel C.M., Whitman R.G.* European policy under Gordon Brown: perspectives on a future prime minister // International Affairs. March 2007. Vol. 83. No 2. P. 258 (URL: http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/83_2253-272.pdf).

⁵ *Brown G.* «Global Britain, Global Europe».

⁶ *O'Donnel C.M., Whitman R.G.* Op. cit. P. 264.

ред страной «в полный рост» уже в ближайшее десятилетие. Ими, по его мнению, следует заниматься «всем миром», с помощью международных институтов, в том числе и Евросоюза. Он, в частности, предложил странам Евросоюза добиться снижения выбросов парниковых газов на 30% к 2020 г.⁷

Относясь к отдельным направлениям политики внутри ЕС с осторожностью, в целом Браун не подвергал сомнению членство Великобритании в реформирующемся ЕС, считая его необходимым для будущего страны. В то же время, в отличие от Блэра, который видел Великобританию «в сердце Европы», рассматривая ее в качестве своего рода «моста» между двумя континентами, его преемник отказался от этой идеи, назвав ее устами министра иностранных дел Д. Милибэнда «не совсем правильной»⁸.

Что касается разработки европейской конституции, то, еще будучи канцлером казначейства, Браун не скрывал своего негативного отношения к ее проекту. Он был убежденным противником излишнего федерализма и наднациональных органов власти, которые, по его мнению, не отвечали потребностям глобализации. Браун считал, что в новых условиях Евросоюз должен развиваться по линии укрепления сотрудничества между национальными государствами⁹. Тем самым Великобритания перенесла акцент с институционального развития ЕС на экономическое, что углубило расхождение между ней и европейскими партнерами.

Несмотря на обещание Блэра вынести проект конституции ЕС на референдум, лейбористское правительство не спешило его выполнять. Учитывая провал референдумов во Франции и Нидерландах в мае и июне 2005 г., можно сказать, что сам ход событий избавил Великобританию от рискованного референдума, итоги которого (если помнить о широко распространенном в стране евроскептицизме), скорее всего, были бы негативными. Несмотря на предпринятые Брюсселем попытки спасти конституцию, твердая позиция Великобритании, Чехии, Польши и Дании не позволила этого сделать. Лондон считал, что после произошедшего во Франции и Нидерландах идея референдума больше «не имеет смысла».

События лета 2005 г. деморализовали британских евроэнтузиастов. В результате межпартийный альянс «Британия в Европе»

⁷ O'Donnel C.M., Whitman R.G. Op. cit. P. 265.

⁸ Jones B., Norton Ph. Op. cit. P. 578.

⁹ The Financial Times. 19 January 2007.

во главе с премьер-министром и видными членами ведущих партий, созданный в конце 1990-х гг. для популяризации европейской идеи в стране и перехода на евро, был распущен в конце июля. Блэр всячески убеждал Брюссель и Берлин, что возродить амбициозный проект невозможно и в сложившихся условиях следует сосредоточить усилия на разработке «исправленного договора», принятие которого не требовало бы референдума. Его усилия поддержал новый президент Франции Н. Саркози. Последняя попытка Брюсселя спасти евроконституцию была предпринята в ходе июньского саммита ЕС 2007 г., — последнего для Блэра саммита, на котором он представлял Великобританию. На нем уходящий премьер еще раз озвучил так называемую «красную линию», за которую не может заходить Лондон в передаче властных полномочий Брюсселю (налогообложение, иммиграция, предоставление убежища, вопросы социального обеспечения).

После «периода раздумий» была проведена ревизия проваленного проекта: включены, среди прочего, пункты, касающиеся не которого сокращения полномочий Брюсселя, подтвержден отказ от референдума по конституции (она была понижена в статусе, превратившись в межгосударственное соглашение), а также обещание, что ЕС никогда не станет единым централизованным сверхгосударством, и, наконец, опущены упоминания о гербе и гимне Евросоюза. Кроме того, был принят ряд других мер, в результате которых и возник Лиссабонский договор, на 96% совпавший с отвергнутой конституцией. Намереваясь избежать референдума, лейбористское правительство всячески разъясняло гражданам страны, что предлагаемые в договоре реформы незначительны и референдум не требуется.

Договор был подписан 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне, но на его ратификацию всеми странами — членами ЕС и вступление в силу ушло еще два года (первоначально предполагалось, что ратификация завершится к концу 2008 г.). Единственной страной, не отказавшейся от референдума, стала Ирландская Республика, любые конституционные поправки в которой, согласно конституции 1937 г., подлежали одобрению на референдуме. Негативное голосование по Лиссабонскому договору на референдуме 12 июня 2008 г. (46% — «за», 53% — «против») временно замедлило процесс его ратификации другими странами. Однако обрушенная на Ирландию мощная пропагандистская кампания, а также ряд серьезных уступок, на которые вынужден был пойти Брюссель, сделали свое дело, и в октябре 2009 г. Дублин ратифицировал Лиссабонский договор.

Уступки (в том числе в отношении Хартии основных свобод) были сделаны также Великобритании, Чехии и Польше. Брауну удалось сохранить для Великобритании особый статус: право вето в некоторых важных сферах, контроль за которыми она не желает передавать Брюсселю (в частности, в вопросах обороны и внешней политики, изменения основополагающего договора, который определяет будущее Евросоюза, в вопросах налогообложения, социальной политики, границ, а также права). Соединенное Королевство даже прибегало к шантажу, угрожая не подписывать, а позже — не ратифицировать Лиссабонский договор в случае, если британские требования не будут удовлетворены.

Особое положение Великобритании в ЕС вызывало все большее раздражение у ее партнеров. В частности, изъятия из договора, которых Лондон добился в области судопроизводства, по их мнению, мешают эффективно бороться с терроризмом и организованной преступностью. Позиция Великобритании вынуждала ЕС принимать ответные меры: так, в 2007 г. Европейский суд принял решение о невозможности для Великобритании участвовать в разработке новых инициатив в вопросе границ.

Весьма показательно, что сама церемония подписания Лиссабонского договора подчеркнула особый характер отношений Великобритании с Евросоюзом. Браун не участвовал в ней вместе с главами стран-членов, а подписал договор несколькими часами позже. В качестве неубедительного оправдания своего отсутствия он сослался на необходимость участия в заседании комитета Палаты общин. За первые 8 месяцев своего премьерства Браун не нашел времени, чтобы посетить Еврокомиссию, хотя демонстративно пригласил Меркель и Саркози в Лондон в феврале 2008 г., чтобы обсудить на трехстороннем уровне вопросы преодоления финансового кризиса.

Поведение британского премьера не могло быть воспринято в Брюсселе иначе, как неуважение. Вместе с тем, всячески дистанцируясь от политики предшественника, Браун поступил, как в свое время Мейджор (который действовал таким же образом при ратификации Маастрихтского договора). Проигнорировав требования оппозиции, касающиеся общенационального референдума, а также аналогичное обещание в предвыборном манифесте самой Лейбористской партии 2005 г., он вынес договор на рассмотрение парламента.

Строгое указание лейбористских и либерал-демократических «кнотов» (партийных организаторов) голосовать в марте 2008 г.

в Палате общин против предложения тори о референдуме проигнорировали 29 членов лейбористской фракции, а также 13 либерал-демократов, которые солидаризировались с консерваторами. Однако помешать парламенту ратифицировать договор (его ратификацию тори охарактеризовали как «предательство») евроскептики не смогли: им просто не хватило голосов. Проведение референдума отвергло большинство депутатов (311 против 248)¹⁰. Лидер оппозиции Д. Кэмерон подверг критике позицию правительства, подчеркнув, что после референдума в Ирландии «постыдный» договор был обречен, а премьер-министру следовало констатировать его смерть. В ответ правительство настаивало на том, что отказ от ратификации договора был бы сумасшествием для нацеленного на усиление своего влияния в Евросоюзе Лондона¹¹.

К досаде евроскептиков, попытка оспорить Лиссабонский договор в Верховном суде, предпринятая крупным донором партийной кассы Консервативной партии С. Уиллером, не увенчалась успехом. Тори не прекращали агитировать за проведение референдума и после одобрения договора парламентом (346 голосов — «за», 206 — «против»)¹² вплоть до его вступления в силу в ЕС 1 декабря 2009 г. Затем руководство консерваторов смирилось с произошедшим, благополучно забыв о «железных гарантиях» провести референдум, которые давал их лидер партии¹³. В оправдание такой позиции «теневой» министр иностранных дел У. Хейг заявил: «Теперь, когда договор вступает в силу и становится европейским законом, это означает, что референдум уже не предотвратит создание поста президента Европейского совета, утрату Великобританией права вето... Это уже случилось...»¹⁴ Тем не менее, консерваторы продолжали критиковать правительство за нарушение обещания провести референдум.

Уже через год после прихода к власти коалиционному правительству консерваторов и либерал-демократов пришлось столкнуться с разразившимся в Евросоюзе жесточайшим кризисом, эпицентром которого стала еврозона. На этот раз возникла реаль-

¹⁰ MPs consider fallout from EU vote // URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7277644.stm.

¹¹ Великобритания ратифицировала Лиссабонский договор. 19 июня 2008 г. // URL: <http://news.tut.by/world/111324.html>.

¹² EU treaty bill clears the Commons // URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7290871.stm.

¹³ The Sun. 26 September 2007.

¹⁴ The Guardian. 3 November 2009.

ная опасность банкротства не только банков, а целых стран, в частности Греции, а затем — Испании и Италии. Остро встал вопрос выживания еврозоны как таковой. Поведение Великобритании в условиях кризиса, предлагаемые правительством меры по его преодолению вновь продемонстрировали, что она занимает особую позицию, отличную от европейских партнеров. В этой связи представляется важным понять, что именно легло в основу политики правящей коалиции в отношении ЕС, учитывая, что позиции консерваторов и либерал-демократов кардинальным образом расходились.

К парламентским выборам 2010 г. тори подошли в качестве умеренно евроскептической партии, заинтересованной в членстве страны в Евросоюзе. Вместе с тем, Консервативная партия выступала за децентрализацию ЕС и большую гибкость проводимой им политики, не была настроена участвовать в ключевых направлениях интеграции, в частности, в Экономическом и валютном союзе (ЭВС), реформе основополагающего договора, распространении компетенции ЕС на политику в области правосудия, социальных, внутренних и международных дел, а также в сфере безопасности. Главный акцент в своем предвыборном манифесте 2010 г. консерваторы сделали на защите национальных интересов. Заявив о том, что граждане страны должны иметь право голоса при дальнейшей передаче прерогатив органам Евросоюза (так называемый «замок референдума»), Консервативная партия выступила за принятие закона о суверенитете Великобритании. Стране также был обещан референдум при решении вопроса о переходе на евро, который, впрочем, при консервативном правительстве «никогда не произойдет»¹⁵.

Более того, заявив, что исключения из Лиссабонского договора, о которых договорилось предыдущее лейбористское правительство, недостаточны, консерваторы выступили за возвращение Великобритании целого ряда полномочий, в частности, в сфере правосудия, уголовного судопроизводства (правительство не поддерживало учреждение должности европейского прокурора и распространение его полномочий на Великобританию) и социального законодательства. Кроме того, речь шла об упразднении Акта о правах человека, которым в 1998 г. Европейская конвенция о правах человека была инкорпорирована в британское законодательство. Тори, мотивируя свою позицию, утверждали, что законо-

¹⁵ URL: www.conservatives.com/Policy/Where_we_stand/Europe.

дательство ЕС создает препятствия для эффективной борьбы с международным терроризмом и преступностью, указывая, в частности, на невозможность депортировать подозреваемых в террористической и другой преступной деятельности¹⁶.

В целом Евросоюз представлялся важным, но не единственным внешнеполитическим приоритетом тори, лозунгом которых стало: «Быть в Европе, но не быть управляемыми из Европы». В отличие от периода раскола Консервативной партии в годы премьерства Мейджора (когда евроскептические позиции занимало меньшинство тори), при Кэмероне идея евроскептицизма овладела партийными массами, а также большинством парламентской фракции консерваторов. Под их влиянием вынужден был ужесточать свои позиции и лидер. В местных организациях партии распространилось мнение, что отношения Великобритании с ЕС следует поставить на иную договорную основу. Озабоченный возможным переходом части консерваторов в Партию независимости Соединенного Королевства (ПНСК), занимавшей жесткую позицию в отношении ЕС, предыдущий лидер тори М. Ховард даже вынашивал идею выхода Великобритании из ЕС и последующего возвращения в него уже на новой основе. Только давление Кэмерона, поддержанное представителями деловой элиты, заставило Ховарда отказаться от своей идеи. (Прошло лишь 8 лет, и идея выхода Великобритании из ЕС вновь прозвучала из уст нового лидера Консервативной партии, тогда еще — лидера оппозиции.)

Другой участник коалиции, ПЛД, — наиболее проевропейски ориентированная британская партия, для которой вопросы отношений Британии с Евросоюзом стоят на первом месте в ряду внешнеполитических. В предвыборном манифесте либерал-демократов указывалось на необходимость теснее сотрудничать со странами ЕС в интересах создания новых рабочих мест, ввести более строгое международное регулирование финансовой и банковской сферы, реформировать Общую сельскохозяйственную и бюджетную политику, создать в ЕС систему предоставления убежища, переориентироваться на «зеленую» экономику. Учитывая несовершенство Евросоюза, партия предлагала повысить эффективность работы европейских институтов и усилить их ответственность

¹⁶ Invitation to Join the Government of Britain. The Conservative Party Manifesto 2010 // URL: <http://www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/Manifestos/Manifesto2010>.

перед гражданами стран-членов, противодействовать расточительности Брюсселя, а также ратовала за то, чтобы Великобритания оставалась частью международной системы по борьбе с преступностью (членом Европола, Евроюста, Европейской информационной системы уголовных досье) и др.

Либерал-демократы поддерживали идею референдума по европейской конституции (обещание содержалось в их предвыборном манифесте 2005 г.), но Лиссабонский договор, по их мнению, референдума не требовал. Они высказывались за референдум по вопросу членства страны в Европейском союзе в случае, если в будущем встанет вопрос о «фундаментальных изменениях в отношениях между Великобританией и ЕС». Партия выступила за разработку общей позиции стран ЕС по внешней политике, поскольку это, по ее мнению, позволило бы укрепить отношения с Китаем, Россией и другими странами, а также активнее участвовать в процессе арабо-израильского урегулирования. Кроме того, либерал-демократы полагали, что Великобритании следует присоединиться к зоне евро, когда сложатся «подходящие экономические условия» (т.е. когда будет преодолен кризис еврозоны), если за это британцы выскажутся на референдуме¹⁷.

Политика правящей коалиции в отношении Евросоюза стала результатом достигнутого между ее членами компромисса. Так, в частности, либерал-демократы вынуждены были пойти на уступки, отказавшись от планов дальнейшей передачи ЕС национальных полномочий в ряде областей, делегированных при предыдущем правительстве. В свою очередь, заинтересованное в сохранении хороших отношений с европейскими партнерами, а также партнерами по коалиции, руководство консерваторов склонялось к тому, чтобы не требовать вернуть Британии такие полномочия. Однако вскоре, под влиянием евроскептиков в партии, позиция тори ужесточилась. В принятой коалицией «Программе правительства» содержалась договоренность не участвовать в создании института европейского общественного прокурора. Что же касается других мер в области уголовного права, то предлагалось «рассматривать каждую в отдельности, имея в виду укрепление безопасности страны, защиту гражданских свобод и сохранение целостности британской системы уголовного

¹⁷ Liberal Democrat Manifesto 2010 // URL: <http://www.general-election-2010.co.uk/2010-general-election-manifestos/Liberal-Democrat-Party-Manifesto-2010.pdf>.

правосудия»¹⁸. Программа деятельности правительства не удовлетворила ни евроэнтузиастов в ПЛД, считавших ее излишне жесткой, ни евроскептиков-консерваторов, которые критиковали ее за мягкость.

Руководство тори было настроено вполне миролюбиво, подчеркивая, что Лондон не ищет конфронтации с Евросоюзом. Накануне парламентских выборов «теневой» министр иностранных дел У. Хейг заявил, что консерваторы не собираются стучать по столу, требуя немедленных изменений¹⁹ (намек на манеру Тэтчер вести переговоры с ЕС). Некоторые комментаторы даже заговорили о «странной смерти евроскептицизма тори»²⁰. Хотя ключевые внешнеполитические посты достались консерваторам, либерал-демократов вполне устроило, что заместителем министра иностранных дел по делам Европы стал не евроскептик М. Франсуа, а прагматик Д. Лидингтон. Сам Кэмерон характеризовал себя как умеренного евроскептика, «практичного и разумного». Впоследствии события показали, что аналогично другим лидерам тори, под влиянием процессов в обществе и в Консервативной партии, он вынужден был перейти на более жесткие евроскептические позиции.

В первые полгода своей деятельности коалиция присоединилась к шести инициативам Евросоюза в сфере внутренних дел, в том числе к проекту директивы по процедуре расследований (июль 2010 г.), проекту по борьбе с сексуальной эксплуатацией детей, а также договоренности между ЕС и США относительно отслеживания финансовых потоков, связанных с международным терроризмом. В то же время Великобритания отказалась от пяти позиций, среди которых были директивы по сезонным рабочим и перемещению людей²¹. Лондон поддержал создание в ЕС специальной структуры по выявлению рисков финансовой стабильности, а также еще трех структур в финансовой сфере, которые должны действовать в тесном контакте с национальными властями, но в случае чрезвычайной ситуации могут предпринимать и самостоятельные действия.

¹⁸ The Coalition: Our Programme for Government «Freedom, Fairness, Responsibility» // URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf.

¹⁹ The Financial Times. 9 March 2010.

²⁰ The Cameron-Clegg Government. Coalition Politics in an Age of Austerity / Ed. by Lee S. & Beech M. Palgrave Macmillan. 2011. P. 222.

²¹ Ibid. P. 224.

Кризис еврозоны привел к обострению отношений Великобритании с европейскими партнерами. Направленные на борьбу со спекулятивной игрой меры, принятые рядом стран — членов ЕС, в частности Бельгией, Францией, Италией и Испанией, Лондон не поддержал, выступив против подобных запретов. Логика борьбы с кризисом диктовала сплоченность стран Евросоюза, разработку единых правил ведения финансовых операций, что, в свою очередь, означало движение к подлинному финансовому союзу. Некоторые страны-члены выступали за ужесточение разрабатываемых Еврокомиссией правил.

Подготовка к чрезвычайному саммиту стран еврозоны в августе 2011 г. выявила глубокие различия в подходах к борьбе с кризисом. Ввиду экстренности ситуации британский парламент вынужден был прервать летние каникулы и собраться в августе для обсуждения действий правительства. На заседании 11 августа министр финансов Дж. Осборн стремился оправдать меры, направленные на резкое сокращение государственных расходов, подчеркивая, что благодаря данным мерам Великобритания превращена в «безопасную гавань» в разбушевавшемся финансовом море²². В своих выступлениях в тот период он допускал создание фискального союза как единственно возможного ответа на кризис еврозоны. При этом Осборн подчеркивал необходимость, несмотря ни на что, отстаивать национальные интересы. В Лондоне не исключали возможность распада еврозоны и, наряду с некоторыми другими странами ЕС, разрабатывали планы действий на случай чрезвычайной ситуации.

Восстановление внутри ЕС франко-германского тандема, который ранее определял направление и скорость движения интеграционного процесса, но заметно ослаб в период расширения ЕС на Восток, сильно беспокоило Лондон. Мощь тандема наглядно продемонстрировал парижский саммит ЕС, на котором Франции и Германии удалось выработать общий курс и предложить остальным 15 странам еврозоны широкую программу ее стабилизации. По существу речь шла о создании «экономического правительства» во главе с президентом Европейского совета ЕС Ван Ромпёем. Оно должно было разработать единую налоговую политику для стран еврозоны, за которой, как опасаются в Лондоне, неминуемо последует единая экономика, единый министр финансов и единый ми-

²² URL: <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2011/08/11/george-osborne-commons-statement-on-global-ec>.

нистр экономики. Предлагалось включить в конституции стран-членов специальное положение о соотношении расходов и доходов госбюджета, а также о проведении регулярных саммитов стран зоны по координации макроэкономической политики. Эти и другие меры, направленные на более тесный валютно-экономический союз, вызвали неприятие у Великобритании (ранее — летом 2010 г. — она резко возражала против инициативы Брюсселя утверждать бюджеты стран-членов в ЕС до их рассмотрения национальными парламентами). Отражая взгляды евроскептиков, британские СМИ заговорили о «наступлении Четвертого рейха», когда Германия, будучи самой мощной экономической державой Европы, станет диктовать политику своим партнерам. По сути повторяя мысль министра правительства Тэтчер Н. Ридли в нашумевшем интервью журналу «Спектэйтор» в 1990 г. (за которое он поплатился должностью)²³, обозреватели полагали, что Германии не придется применять военные средства, как это сделал в свое время Гитлер: она добьется тех же целей — подчинения Европы — с помощью экономических и финансовых мер.

Доминирование во франко-германском тандеме Германии как ключевой в европейской архитектуре державы, ее превращение в политического тяжеловеса становилось все более ощутимым, особенно после ухода с политической сцены Н. Саркози. Показательной стала статья в газете «Файнэншл таймс», назвавшая Берлин «столицей Европы», которой он уже был де-факто. Несмотря на то что основные институты Евросоюза расположены в других городах, а канцлер А. Меркель пока еще вынуждена ездить на саммиты в Брюссель и добиваться там компромисса, в действительности, указывала газета, все ключевые решения уже принимаются в Берлине. Кризис еврозоны только ускорил этот процесс²⁴.

Как подчеркивала «Файнэншл таймс», европейским саммитам и раньше предшествовали франко-германские саммиты, решения которых оформлялись в виде совместных обращений к остальным членам ЕС. Франко-германская связка была настолько тесной, что в СМИ появился термин «Меркози». Доминирование Германии становилось очевидным. Согласно заявлению одного из европейских официальных лиц, «Франции нужна Германия,

²³ См.: *Капитанова Н.К.* Приоритеты внешней политики Великобритании (1990–1997 гг.). М., 1999. С. 83.

²⁴ The Financial Times. 23 October 2012.

чтобы скрыть свою слабость, а Германии нужна Франция, чтобы скрыть свою силу». Однако в 2012 г. маска была сброшена, что подтверждалось отсутствием совместного обращения перед ноябрьским саммитом ЕС. Вместо него президент Франции Ф. Олланд дал интервью, пытаясь оказать давление на Меркель, что, впрочем, не имело успеха. Если раньше объединенная Германия опасалась обвинений в стремлении построить «германскую Европу», то в настоящее время, столкнувшись с некомпетентностью стран — членов ЕС в финансовых вопросах, она отбросила опасения. Ценой финансовой помощи со стороны Германии все в большей степени становится подчинение правилам и законам, разработанным Берлином²⁵.

Перспектива создания единого экономического правительства еврозоны, которое находилось бы вне существующих структур Евросоюза, не устраивает Великобританию, по существу выдавливая ее на периферию принятия решений и помещая ее в категорию таких стран, как Польша, Швеция и другие, не входящих в еврозону. При этом, избавившись от необходимости постоянно оглядываться на Лондон, франко-германский тандем сможет ускорить процесс интеграции в еврозоне. Столкнувшись с угрозой превращения Евросоюза в многоярусную структуру и образования управляемой из Берлина федеративной Европы, охваченные унынием британские аналитики (например, ведущий экономический обозреватель газеты «Таймс» А. Калецки) стали предлагать утопические планы борьбы с подобной угрозой: обращение стран — членов ЕС к Германии с просьбой покинуть еврозону и восстановить немецкую марку. Этот вариант им видится более легким и приемлемым по сравнению с выходом средиземноморских стран из еврозоны. В таком случае Франция должна была бы отказаться от особых отношений с Германией.

Угроза маргинализации Великобритании в ЕС получила подтверждение на саммитах в октябре и декабре 2011 г. Реальностью стала Европа «концентрических кругов» или «двух скоростей». Речь идет о разделении Евросоюза на две группы стран с разным уровнем интеграции: на «экономическое ядро» из 17 участников еврозоны и 10 остальных членов ЕС с сокращающейся возможностью влиять на принятие экономических решений. Таким образом, Европа «двух скоростей», перспективу которой консерва-

²⁵ The Financial Times. 23 October 2012.

торы вынужденно допускали еще в середине 1990-х гг.²⁶, воплотилась в жизнь.

О новой расстановке сил в ЕС свидетельствовала открытая перепалка между Д. Кэмероном и президентом Франции Н. Саркози 23 октября 2011 г., в ходе которой последний в грубой форме осадил британского премьера: «Нам смертельно надоела твоя критика и постоянные поучения, — не сдержался президент. — Ты ненавидишь евро, не хочешь присоединиться к еврозоне, но все время суешь нос в наши дела и планы»²⁷. Саркози решительно отверг претензии Британии на участие в заседаниях стран еврозоны. Британский премьер смог настоять лишь на том, чтобы перед встречей стран еврозоны (заседанием «экономического правительства») 26 октября состоялся еще один саммит всех 27 государств — членов ЕС, что должно было произвести впечатление, будто все они участвуют в принятии ключевых решений по экономическим вопросам.

Однако после краткого совместного заседания лидеров стран, не входящих в еврозону, выставили за дверь. Кэмерону пришлось ждать в течение 8 часов (пока не объявили итоги заседания «экономического правительства»), ведя беседы со своими «визави» из Польши и Швеции. Ему не удалось создать коалицию стран, оставшихся за бортом еврозоны, так как, по крайней мере, семь из них (Чехия, Литва, Латвия, Польша, Болгария, Румыния и Венгрия) объявили о своем намерении присоединиться к еврозоне в будущем. Безусловно, процедура присоединения, с учетом новых, более жестких требований к кандидатам, займет длительный период, но он не позволяет Лондону создать внутри ЕС влиятельную группу в противовес 17 участникам еврозоны, с которой последние вынуждены были бы считаться. Великобритания рискует остаться в гордом одиночестве. Впрочем, как отмечала газета «Файнэншл таймс», на ситуацию можно посмотреть и с другой стороны: изоляция Великобритании сравнима с «изоляцией пассажира, который в последний момент перед отплытием “Титаника” решил остаться на берегу»²⁸.

Изоляция Лондона подтвердилась на январском 2012 г. чрезвычайном саммите ЕС, в ходе которого, после применения Вели-

²⁶ См.: Капитонова Н.К. Приоритеты внешней политики Великобритании (1990–1997 гг.). С. 83.

²⁷ Англия. 24 февраля — 1 марта 2012 г. С. 5.

²⁸ The Financial Times. 11 December 2011.

кобританией вето в отношении Бюджетного пакта, последний был принят в формате еврозоны с участием других стран «большого союза». Пакт предусматривал более высокую степень интеграции в налоговой сфере: устанавливались жесткие условия бюджетной дисциплины (ограничение максимального уровня структурного дефицита бюджета участника пакта в 0,5% национального ВВП)²⁹. «Против» проголосовали лишь Великобритания и Чехия.

Лондон потребовал оградить деятельность британских компаний и банков от финансового контроля со стороны структур ЕС из-за опасений, что это подорвет позиции Сити как мирового финансового центра (британские и международные банки, базирующиеся в Сити, стали угрожать в случае вмешательства в их деятельность перенести штаб-квартиры из Лондона в Сингапур и Гонконг). На саммите Евросоюза в декабре 2012 г. Кэмерон подтвердил намерение Великобритании остаться вне Банковского союза (и не передавать контроль над своими банками на уровень ЕС). Не намерены участвовать в нем также Чехия и Швеция. Определенную тревогу у Великобритании вызвало сообщение о подготовке Германией специального плана кардинальной реформы рынка труда Евросоюза и его социальных программ. Соединенное Королевство также не устраивают планы укрепления роли Европарламента, вынашиваемые его руководством, в частности, предложение подписать межинституциональное соглашение о повышении координации действий Совета ЕС, Еврокомиссии и Европарламента в борьбе с кризисом.

Важно принимать во внимание то, что еще летом 2011 г. британский парламент принял закон о «замке референдума»³⁰. Согласно закону, любой договор, подразумевающий перераспределение властных полномочий в пользу Брюсселя, должен вначале получить одобрение граждан страны на референдуме. Под действие закона попадают переход на евро, участие в создании европейской системы общественных прокуроров, устранение контроля на границе, социальная политика, вопросы европейской финансовой и социальной безопасности, внешней политики и безопасности. Таким образом, по большинству чувствительных для Лондона проблем в отношениях с ЕС он в настоящее время «подстрахован» референдумом.

²⁹ URL: <http://www.dw.de/eu-budget-pact-a-major-breakthrough/a-15697859>.

³⁰ URL: http://www.conservatives.com/Policy/Where_we_stand/Europe.aspx.

Осенью 2012 г. Великобритания вновь (как в декабре 2011 г.) прибегла к угрозе вето при обсуждении бюджета ЕС на 2014–2020 гг. (Многолетний финансовый план, МФП). «Если не будет договоренности, выгодной для Британии, то ее не будет вовсе», — заявил британский премьер³¹. В противовес Германии, выступившей за выделение на МФП 1% ВВП стран ЕС (что равнялось 960 млрд евро), Лондон настаивал на замораживании расходов ЕС и ограничении бюджета суммой в 900 млрд евро, тем более, что еще в декабре 2010 г. лидеры Великобритании и Германии достигли согласия относительно ограничения роста бюджета ЕС уровнем инфляции. Еврокомиссия настаивала на увеличении расходов почти на 5% (другими словами, — более 1 трлн евро), что потребовало бы от Великобритании значительно увеличить взнос в 2014–2020 гг., хотя ее нетто-взнос и так приближался к 10 млрд евро³².

Разъясняя позицию правительства, Кэмерон заявил: «Я не для того вводил жесткие ограничения в Великобритании (сокращение государственных расходов. — *Н.К.*), чтобы согласиться на крупное увеличение европейских расходов. Думаю, что избиратели Германии хотят этого не больше, чем британские»³³. Позиция Лондона означала, что страны Восточной Европы лишатся существенной помощи со стороны Брюсселя. В ответ президент Европейского совета Ван Ромпёй предупредил, что в таком случае Великобритания останется без компенсации по «британскому чеку» (формула, установленная в 1984 г., по которой Великобритании возвращалось около 2/3 от разницы между ее взносом в бюджет ЕС и выплатами из него)³⁴. В свою очередь, Германия пригрозила вообще отменить ноябрьский саммит³⁵.

Встреча все-таки состоялась 23 ноября 2012 г., однако взаимоприемлемое решение найти не удалось. Отрадным для Великобритании стало то, что ее позиция — не допустить наращивание бюджета ЕС в условиях, когда британские и европейские налогоплательщики вынуждены затянуть пояса, — получила поддержку со стороны Швеции, Германии, Нидерландов, Финляндии и Дании. Кэмерон отменил непомерные аппетиты Брюсселя и потребовал сократить административные расходы, не преминув заметить,

³¹ The Independent on Sunday. 28 October 2012.

³² The Independent. 24 October 2012.

³³ Daily Mail. 23 October 2012.

³⁴ The Independent on Sunday. 28 October 2012.

³⁵ The Financial Times. 23 October 2012.

что у нескольких сотен чиновников ЕС зарплата превышает зарплату британского премьер-министра. На ноябрьском саммите наметилась тенденция некоторого отдаления Германии от своего традиционного партнера Франции (чему способствовал приход на пост президента социалиста Ф. Олланда) и сближения с Великобританией, что несколько воодушевило Лондон.

Кризис еврозоны, а также осложнение отношений Великобритании с партнерами по Евросоюзу, вызванное разным видением его дальнейшего развития, привели к заметному росту евроскептических настроений в стране. Так, согласно опросу по заказу «Дэйли мэйл» в декабре 2011 г., жесткую позицию премьера в отношении Брюсселя поддержали 62% респондентов, а около 50% выступили за выход Британии из ЕС³⁶. Весной 2013 г. доля сторонников выхода уже превысила 50%. Вместе с тем, среди других наиболее популярных ответов лидирует желание остаться в составе более свободного образования, пользуясь преимуществами зоны свободной торговли. 62% считают, что Великобритания не должна помогать странам еврозоны бороться с задолженностью³⁷.

Такие настроения в обществе заставляют руководство страны сдвигаться на евроскептические позиции. В ходе визита в Германию в октябре 2012 г. У. Хейг, отметив рост разочарования британцев в ЕС, заявил о намерении Лондона вернуть себе часть полномочий, переданных ранее наднациональным органам ЕС. Он изложил британское представление о реформе Евросоюза: он должен быть, прежде всего, единым рынком с несколькими общими для всех внешнеполитическими целями (например, сокращения Ираном своей ядерной программы)³⁸.

Таким образом, британцы верны себе: они всегда последовательно выступали за сближение и координацию сотрудничества стран-членов в области внешней политики, стремясь к тому, чтобы Евросоюз говорил одним голосом. Между тем, разногласия в последнее десятилетие между партнерами по многим международным проблемам, в том числе раскол на «старую» и «новую» Европу³⁹

³⁶ URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2072616/David-Cameron-got-right-most-voters-agree-PM-vetoing-EU-treaty-changes.html>.

³⁷ The World Today. Aug. & Sept. 2012. P. 27.

³⁸ Hague W. Europe at a crossroads: what kind of Europe do we want? // URL: <http://www.gov.uk/government/speeches/europe-at-a-crossroads-what-kind-of-europe-do-we-want>.

³⁹ Выражение министра обороны США Д. Рамсфелда в администрации Дж. Буша-младшего (январь 2003 г.) «старая Европа» относилось преимущественно

в ходе иракского кризиса, продемонстрировали, что эта задача труднодостижима. Глава Форин-офис также подверг сомнению необходимость дальнейшей централизации Евросоюза и наращивания его бюджета.

Расхождения по вопросам европейского строительства вносят разлад в правящую коалицию. Заместитель Кэмерона Ник Клегг осудил применение премьером вето, заявив, что такая позиция грозит стране изоляцией. Он демонстративно отсутствовал в Палате общин 12 декабря 2011 г., когда премьер отчитывался о своих действиях на декабрьском саммите ЕС.

Остается неизменной британская позиция по вопросу расширения Евросоюза. В пользу расширения выступали как консервативное правительство Дж. Мейджора, так и лейбористские правительства Т. Блэра и Г. Брауна. Лондон исходил из того, что расширенный ЕС имел бы больший вес в мировой политике. Однако главным, о чем не говорили, был расчет на то, что расширение ЕС за счет стран — членов ЕАСТ, а затем и стран Восточной Европы, помешает углублению интеграционных процессов в ЕС и созданию наднационального супергосударства. Вступившие в Евросоюз страны, как полагали в Лондоне, по объективным причинам еще долго не смогут участвовать в ряде наиболее углубленных форм интеграции (в частности, долго не смогут присоединиться к единой европейской валюте). Также надежды возлагались на то, что «появление новых членов приведет к фундаментальному реформированию финансовой политики ЕС, в первую очередь в сельскохозяйственной сфере»⁴⁰. По этой причине Великобритания выступает за дальнейшее расширение ЕС: за прием в его ряды Хорватии, Исландии (что будет зависеть от возвращения Лондону 2,3 млрд ф. ст., пожертвованных на спасение исландских банков), Македонии, Сербии, Турции и др. В ходе визита в Турцию в июле 2011 г. британский премьер высказался за вступление Анкары в Евросоюз, сравнив медленный ход переговоров по этому вопросу с вето де Голля в отношении Великобритании⁴¹. Однако надежды оказались иллюзорными. Лондон попал в им самим расстав-

но к Франции и Германии, не желавшим поддерживать предстоявшее военное вторжение в Ирак, в противовес «новой Европе» (преимущественно новым членам НАТО из числа восточно-европейских стран) // URL: <http://video.msnbc.msn.com/msnbc/4017033# 4017033>.

⁴⁰ Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / Пер. с англ. М., 2003. С. 371.

⁴¹ The Cameron-Clegg Government. P. 223.

ленный капкан: ратуя за безудержное расширение ЕС, он невольно способствовал приближению жесточайшего кризиса еврозоны, который в итоге, серьезным образом сказался на самой Великобритании, ослабляя ее влияние и отодвигая на периферию Европы.

Между тем, позиция консерваторов в отношении ЕС, опирающаяся на растущий евроскептицизм в стране, не меняется. Британия будет воздерживаться от новых интеграционных усилий, намерена сохранить национальную валюту и не собирается изменять свой суверенитет на возможность участвовать в принятии решений внутри еврозоны. В декабре 2011 г. Лондон отказался внести свою долю в размере 30 млрд евро в МВФ для борьбы с долговым кризисом в еврозоне⁴², хотя ранее он предоставлял финансовую помощь странам — членам ЕС как через МВФ и Европейский механизм финансовой стабильности (ЕМФС), так и на двусторонней основе (например, Ирландии — 3,25 млрд ф. ст., Исландии — 2,3 млрд ф. ст.).

Летом 2012 г. правительство Кэмерона объявило о запуске «аудита» членства страны в Евросоюзе, чтобы оценить все его плюсы и минусы: Хейг в ходе визита в Берлин сообщил о подготовке 32 докладов до следующих парламентских выборов (первые 6 из них предполагалось обнародовать к лету 2013 г.)⁴³. Замысел состоит в том, что «аудит» поможет Великобритании на переговорах с Брюсселем о возврате части делегированных ему полномочий. Прежде всего, будет проведена оценка участия Великобритании в едином рынке, а также в налоговой сфере, здравоохранении, внешней политике, в сфере международного развития, продовольственной безопасности и некоторых других. Впоследствии «аудит» охватит финансовую сферу. Об этом участники коалиции договорились при ее создании в 2010 г. Исследование не будет содержать прямых рекомендаций для правительства. Однако совершенно очевидно, что некоторые из докладов будут иметь критический характер со всеми вытекающими последствиями относительно участия страны в определенных программах («раскольники» в консервативной фракции парламента уже потребовали для Британии свободы действий в сфере иммиграции, прав человека, отказа от выполнения 130 норм ЕС в сфере юстиции и внутренних дел).

⁴² URL: <http://byry.net/archives/350>.

⁴³ The Financial Times. 23 October 2012.

Конечно, вопрос о том, выиграла или проиграла Великобритания от членства в Евросоюзе, представляет большой интерес. Британский взнос в бюджет ЕС (Великобритания — второй крупнейший донор после Германии) постоянно увеличивается, хотя Лондон получает большую часть его обратно. В 2005 г. под давлением Франции и вопреки собственному министерству финансов Блэр пошел на некоторое сокращение «британского чека»: в течение 7 лет Лондон должен был вернуть в бюджет ЕС 7,1 млрд ф. ст. Такова по существу была плата за расширение ЕС, горячим сторонником которого он был на протяжении многих лет⁴⁴. В ответ Брюссель обещал кардинально пересмотреть бюджет, включая расходы на финансирование европейской сельскохозяйственной политики к 2009 г. В 2007 г. «британский чек» был сокращен еще на 1 млрд ф. ст. в год. Тем не менее, он составляет внушительную сумму. Так, в 2012 г. он превышал 4 млрд евро⁴⁵. Без возврата части своих денег британский вклад в бюджет в 15 раз превышал бы вклад Франции⁴⁶.

Что касается выгод от членства в ЕС, то, с учетом преимуществ единого европейского рынка, они очевидны. На страны ЕС приходится половина британского экспорта. По данным Форин-офис, экспорт в ЕС обеспечивает работой 3,5 млн британцев. Кроме того, снятие таможенных барьеров внутри ЕС позволяет Великобритании сохранить 135 млн ф. ст. в год⁴⁷. Великобритания — лидер Евросоюза в разработке политики охраны окружающей среды, она заинтересована в продвижении новых инициатив в области общей внешней политики и политики в сфере безопасности, сотрудничества с развивающимися странами. В 2005 г. Лондон воспользовался своим председательством в ЕС, чтобы поставить Африку в центр повестки дня организации. Как отмечает Р. Купер, заметен вклад Великобритании в любую сферу деятельности ЕС, но больше всех в сферу внешней политики и безопасности, где Лондон «занимает особенно сильные позиции, имея высококвалифицированную, действующую на глобальном уровне дипломатическую сеть, — по мнению некоторых небританских обозревателей, лучшую в Европе», а также лучшие в Европе

⁴⁴ *Self R.* Op. cit. P. 144.

⁴⁵ *Spence J.* A high price to pay? Britain and the European budget // *International Affairs*. 2012. Vol. 88. No 6. P. 1247.

⁴⁶ *Self R.* Op. cit. P. 144.

⁴⁷ *Jones B., Norton Ph.* Op. cit. P. 633.

вооруженные силы. Британцы всегда «хорошо подкованы, участвуют в обсуждении, имеют собственный курс». В противоположность другим сферам, в области внешней политики присутствие Великобритании ощущалось с момента ее вступления в ЕС (1973) и даже до него. Евросоюз, «который не станет великой державой в традиционном понимании, — отмечает Купер, — нуждается в таких членах, которые знают, как ведут себя и о чем думают великие державы»⁴⁸.

Схожая картина наблюдается и в сфере безопасности. Так, Брюссель с удовлетворением воспринял назначение британца на пост командующего военным контингентом ЕС в Боснии и Герцеговине. Именно Великобритания убедила американскую сторону в том, что предложение о создании европейской оборонной идентичности (в декларации Сен-Мало) не приведет к подрыву НАТО. Согласно Куперу, именно британцы внесли особый вклад в планирование военных операций. По мнению другого исследователя данной проблематики С. Бископа, в 2012 г. на Британию приходилось 22,4% военных расходов ЕС и 11,8% личного состава вооруженных сил, которые она с большей охотой, чем другие страны-члены, использует в различных операциях (20,8% от средней численности развертываемых ЕС сил)⁴⁹. В разное время британские комиссары — лорд Соумс, Р. Дженкинс, лорд Кокфилд, К. Паттен и «недооцененная Кэтрин Эштон» — пользовались заслуженным уважением в Евросоюзе. То же касается и гражданских чиновников. Согласно признанию советника премьер-министра Японии, ЕС работает в значительной степени благодаря профессионализму британских гражданских служащих. Это подтверждается и таким фактом: чиновника британского казначейства сэра Найджела Вика попросили остаться на посту руководителя важнейшего финансового комитета ЕС в период создания Европейского валютного союза, хотя Великобритания не принимает участия в европейской валютной интеграции. «Великобритания изменила Евросоюз, помогла ему и улучшила его», — считает Купер. Благодаря Лондону Европа стала «более британской, чем 40 лет назад»⁵⁰.

⁴⁸ *Cooper R.* Britain and Europe // *International Affairs*. 2012. Vol. 88. No 6. P. 1197–1198.

⁴⁹ *Biscop S.* The UK and European Defence: leading or leaving? // *International Affairs*. 2012. Vol. 88. No 6. P. 1297.

⁵⁰ *Cooper R.* Britain and Europe // *International Affairs*. 2012. Vol. 88. No 6. P. 1200, 1201.

Несомненно и то, что членство в ЕС помогло Великобритании пережить последствия финансово-экономического кризиса. Коалиция с новыми членами-странами Восточной Европы, которые, аналогично Великобритании, придерживаются трансатлантической ориентации, помогла ей при разработке европейской конституции, в результате чего последняя стала более приемлемой для Лондона.

Летом 2012 г., стремясь сбить поднявшуюся против него в партии волну критики и отвечая на требование 100 парламентариев-тори провести референдум о дальнейшем членстве страны в Евросоюзе, Кэмерон высказался за референдум⁵¹ о членстве в нем. Тем самым он подтвердил обещание, данное 23 января 2013 г. в программной речи, посвященной отношениям Великобритании с Евросоюзом. Вместе с тем, премьер выразил надежду на то, что Британия останется в ЕС⁵². Кэмерон подчеркнул заинтересованность британской стороны в возвращении ряда полномочий в социальной сфере (Лондон против распространения на Британию европейских норм в области регулирования рынка труда, в том числе положения о 48-часовой рабочей неделе), а также в сфере экологии и борьбы с преступностью (в частности, сделать необязательным для Великобритании единый европейский мандат на арест). Главными проблемами Евросоюза он считает кризис еврозоны, снижение конкурентоспособности на мировом рынке и кризис доверия к Брюсселю со стороны рядовых граждан. По мнению Кэмерона, страны — члены Евросоюза должны подписать новый договор, который предоставлял бы им больше полномочий. Если же с этим другие не согласны, то Великобритания готова заключить с ЕС отдельное соглашение, закрепляющее за ней особый статус. Любопытно, что Великобритания, не желая участвовать в финансовом союзе и решать долговые проблемы стран ЕС, намерена по-прежнему пользоваться свободным доступом к единому европейскому рынку. Собственно говоря, доступ к общему рынку — это главное (и достаточное) условие для Лондона.

Глава Форин-офис У. Хейг также высказался в пользу референдума, заявив, что к нему подталкивает движение Евросоюза к федерации, которое стало ответом на кризис еврозоны⁵³. За рефе-

⁵¹ Financial Times. 2 July 2012.

⁵² Keesing's Record of World Events. 2013. Vol. 59. No 1. P. 52440.

⁵³ The Daily Mail. 2 July 2012.

рендум выступает подавляющее большинство британских СМИ. Этот феномен окрестили «эффектом Мэрдока». Евроскептик Р. Мэрдок — владелец 40% британского медиарынка, что заставляет британских политических и государственных деятелей проявлять к нему лояльность.

Не так давно лейбористское правительство обещало британцам провести референдум о переходе на единую европейскую валюту и многократно его переносило. Консерваторы обещали провести референдум по евроконституции, Лиссабонскому договору, но также уклонились от этого. Теперь и обещание Кэмерона провести референдум о членстве страны в Евросоюзе представляется весьма проблематичным. Только после своей победы в 2015 г. и переговоров с европейскими партнерами правительство консерваторов сможет предложить британцам референдум, на который будет вынесен простой вопрос: остаться (на новых условиях, которых добьется Лондон) или выйти Британии из ЕС.

Идею референдума со скепсисом встретили партнеры тори по коалиции — либерал-демократы. Заместитель премьера Н. Клегг осудил намерение Кэмерона, охарактеризовав его как стремление потратить годы на переговоры об условиях членства⁵⁴. В этом же ключе высказался и лидер лейбористов Эд Милибэнд, считая, что страна будет ввергнута в очередной период неопределенности.

Соглашаясь на референдум, Кэмерон, прежде всего, стремился умиротворить евроскептиков в собственной партии, которые в последнее время сплотили ряды и в обстановке молчания сторонников европейского пути Великобритании угрожают отправить его в отставку с поста лидера тори. В партии вызревает мятеж. Кэмерону вменяют в вину его неспособность победить с внушительным отрывом на парламентских выборах 2010 г., в результате чего тори пришлось пойти на коалицию с либерал-демократами, а также отход от тэтчеризма.

В октябре 2011 г. евроскептики уже вносили в Палату общин резолюцию с требованием провести референдум об отношении к ЕС. Тогда она не прошла, так как лейбористская оппозиция и либерал-демократы поддерживали правительство (483 депутата против 111). Тем не менее, 81 депутат-консерватор, а также примкнувшие к ним 15 либерал-демократов, вопреки указаниям партийного руководства, проголосовали за резолюцию. То был явный сигнал, свидетельствующий об углублении раскола в пар-

⁵⁴ Keesing's Record of World Events. 2013. Vol. 59. No 1. P. 52440.

тии тори⁵⁵. Кроме того, существует серьезная угроза оттока части консерваторов и их избирателей в ПНСК, выступающую за выход из ЕС. Эта политическая сила уже демонстрировала заметные успехи на выборах в Европарламент. На выборах 1999 г. она завоевала 3 депутатских мандата, пятью годами позже — 12, а в 2009 г. — 13. По мнению заместителя председателя Консервативной партии М. Фэбриканта, на последних парламентских выборах из-за конкуренции с ПНСК тори не добрали не менее 40 мест в Палате общин⁵⁶. На выборах в местные органы власти в мае 2013 г. Партия независимости получила 23% голосов, обойдя тори и заняв в ряде округов второе место. Консерваторы утратили контроль над 10 советами графств и 335 мест⁵⁷. «Нравится вам Н. Фэрадж (лидер ПНСК. — *Н.К.*) или нет, — подчеркивала газета «Дэйли мэйл», — но игнорировать его уже невозможно»⁵⁸.

В рядах тори заговорили о необходимости договориться с руководством ПНСК, чтобы исключить невыгодную для тори конкуренцию на выборах. Показательными с точки зрения расстановки политических сил в стране перед 2015 г. станут выборы 2014 г. в Европарламент, которые, как полагают в ПНСК, принесут партии победу. Что касается предстоящих выборов в Вестминстер, то по оценкам аналитиков, их результаты поднимут лидера ПНСК на общенациональный уровень, а раскол консервативного электората, вынужденного выбирать между ПНСК и традиционными тори, приведет к власти ныне оппозиционную Лейбористскую партию⁵⁹. Однако заметим, что в свое время на выборах в Европарламент успешно выступила партия «зеленых» (15% голосов), которая не смогла впоследствии провести ни одного депутата в Вестминстер.

Противники Кэмерона, среди которых два его бывших конкурента на пост лидера: Д. Дэвис и бывший министр обороны Л. Фокс, создали осенью 2012 г. внутрипартийную группировку, что было воспринято как выпад против премьера. Формально она демонстрировала лояльность. Ее цель — разработать новые радикальные идеи, привлекательность которых позволит увеличить численность партии тори, которая снизилась при Кэмероне более чем

⁵⁵ Ibid. 2011. Vol. 57. No 10. P. 50716.

⁵⁶ The Daily Mail. 29 December 2012.

⁵⁷ The Times. 4 May 2013.

⁵⁸ The Daily Mail. 29 December 2012.

⁵⁹ The Daily Telegraph. 7 May 2013.

на 50%⁶⁰. К сторонникам выхода Великобритании из ЕС относились министр обороны Ф. Хэммонд, а также министр образования М. Гоув. Вместе с тем, они считали, что вначале надо дать «большой Европе» шанс провести реформы.

В мае 2013 г. газета «Таймс» опубликовала письмо Н. Лоусона, бывшего министра финансов в правительстве Тэтчер, который также призвал выйти из Евросоюза, превратившегося в «бюрократическое чудовище». Автор письма предостерег премьер-министра от «бесполезных переговоров» с Брюсселем об условиях членства, напомнив, что 40 лет назад правительство Вильсона уже проделало этот путь. Лейбористы смогли обеспечить на референдуме голосование в пользу ЕС, что вряд ли удастся повторить консерваторам в 2017 г. Великобритания, по мнению Лоусона, оказалась не «в сердце Европы», а на ее окраине, куда ее вытеснили страны еврозоны. Экономические плюсы выхода из ЕС бывший министр финансов видит в существенной экономии за счет ежегодного взноса в бюджет, а также развития экономических связей с развивающимся миром и прежде всего — с Азией⁶¹.

В партии активизировались настроения в пользу смены лидера. В качестве его возможных приемников называют мэра Лондона Б. Джонсона, министра внутренних дел Терезу Мэй, заднескамеечника Дж. Нормана, а также канцлера казначейства Дж. Осборна. Последний уже зондировал почву, проведя ряд встреч с Р. Мэрдокком, поддержка которого на выборах лидера партии может оказаться решающей⁶², несмотря на скандал с прослушкой. В этих условиях нынешнему премьеру приходится действовать как саперу на минном поле, постоянно оглядываясь на партнеров по коалиции и правое крыло собственной партии.

Как представляется, предложение Д. Кэмерона о референдуме — это определенного рода шантаж Евросоюза, аналогичный угрозе Г. Вильсона⁶³. Британское предложение поддержали умеренно евроскептические страны: Чехия и Финляндия, выступающие наряду с Британией за большую гибкость и свободу Евросоюза. В Соединенных Штатах заявление Кэмерона восприняли с беспокойством: выход из ЕС самого проамериканского партнера США в Европе привел бы к сокращению влияния США

⁶⁰ The Daily Mail. 10 September 2012.

⁶¹ The Times. 2 May 2013.

⁶² The Daily Mail. 28 January 2013.

⁶³ Jones B., Norton Ph. Op. cit. P. 619.

на континенте. Какой бы привлекательной ни казалась кому-либо из британских политиков идея выхода из Евросоюза, они не смогут игнорировать мнение Вашингтона. Не заинтересована в выходе Великобритании и ключевая страна Евросоюза — Германия. Меркель уже заявила о готовности пойти навстречу некоторым требованиям Великобритании при условии, что они будут умеренными и что Лондон не будет, как в декабре 2011 г. на саммите ЕС, прибегать к вето. По ее мнению, следует искать компромисс⁶⁴.

Таким образом, на словах Великобритания вплотную подошла к тому, что предлагала баронесса Тэтчер в своем политическом завещании — книге «Искусство управления государством», — а именно: к выходу из ЕС⁶⁵. «Мы в Великобритании, — писала М. Тэтчер, — должны коренным образом переосмыслить наши отношения с ЕС и пересмотреть условия участия в нем с тем, чтобы обеспечить защиту наших национальных интересов и суверенитета. Нам не следует отказываться ни от каких вариантов, отвечающих нашим целям. С учетом исторически сложившихся британских трансатлантических связей первоначально нам лучше всего присоединиться к Североамериканскому соглашению о свободной торговле (NAFTA), хотя не следует исключать и других дополнительных соглашений о свободной торговле»⁶⁶.

Тэтчер прямо заявила, что британцы должны прекратить себя обманывать, считая, будто они могут замедлить и остановить движение европейского локомотива к созданию супергосударства, и рекомендовала выйти из Евросоюза. В свое время, признав взгляды баронессы одиозными, партия от них дистанцировалась. Однако при Кэмероне тори вернулись на тэтчеристские позиции.

Тем не менее, вряд ли руководство страны доведет дело до выхода из Евросоюза. Как подчеркивает Л.О. Бабынина, существуют «значительные расхождения между конкретными подходами к сотрудничеству внутри Евросоюза и публичными заявлениями британских политиков, в первую очередь консерваторов». Независимо от острых политических дискуссий и громких заявлений официальных лиц, «процесс перетекания британских правовых полномочий на уровень ЕС продолжается». Лондон демонстрирует «высокий уровень вовлеченности в сотрудничество, в том числе в тех

⁶⁴ URL: <http://newsland.com/news/detail/id/1111751>.

⁶⁵ Тэтчер М. Указ. соч. С. 440.

⁶⁶ Там же. С. 442.

областях, в которых обладает рядом исключений, — в частности, в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия»⁶⁷.

Если Великобритания желает оставаться одним из главных игроков в Европе, ей следует оставаться в Евросоюзе, сохранив за собой возможность влиять на разработку «правил игры». В противном случае, как отмечает журнал «Уорлд тудей», она окажется в положении «Норвегии без нефти»⁶⁸.

Наиболее вероятным представляется следующий сценарий: в случае победы консерваторов на парламентских выборах 2015 г. вся мощь государственной пропагандистской машины будет брошена на то, чтобы ослабить влияние евроскептиков в партии и стране и убедить британцев проголосовать на референдуме за членство в реформируемом Евросоюзе. Референдум будут максимально оттягивать, пока общественное мнение не развернется в пользу ЕС. Как сказал У. Хейг, «будущее Европейского союза лежит в продолжении меняющейся геометрии, в разных ярусах интеграции. Британия может не участвовать в некоторых из них... но будет продолжать играть ведущую роль в завершении создания единого рынка, выступая за свободу торговли и расширение (ЕС. — *Н.К.*), а также за (общую. — *Н.К.*) внешнюю политику»⁶⁹.

В условиях нарастания серьезных разногласий по принципиальным вопросам с партнерами по Евросоюзу, наметившегося оттеснения Великобритании на периферию в условиях «разноскоростной» Европы, она, как уже не раз бывало в прошлом, пытается компенсировать утрату влияния за счет развития всесторонних связей со странами вне ЕС, в том числе — с членами БРИКС, прежде всего Китаем, Индией, Россией.

15.2. Британия в Евросоюзе: быть или не быть?

Окончание «эпохи Блэра» оказало существенное влияние на европейскую политику Великобритании. Тони Блэр позиционировал Соединенное Королевство как активного участника Европейского союза. Действительно, при Блэре роль Великобритании в процессе развития ЕС существенно возросла. Блэр сумел найти

⁶⁷ Бабынина Л.О. Политика коалиционного правительства в отношении Европейского союза смена курса? // Коалиционное правительство Великобритании — год после выборов (Доклады Института Европы РАН. М., 2011. № 270. С. 129, 131).

⁶⁸ The World Today. Aug. & Sept. 2012. P. 27.

⁶⁹ Цит. по: Smith J. Introduction // International Affairs. 2012. Vol. 88. No 6. P. 1190.

сферы, в которых Британия могла занять лидирующие позиции, оставаясь за рамками самых амбициозных проектов Евросоюза: единой валюты и Шенгенской зоны. В то же время стала весьма значимой роль Британии в формировании и развитии Европейской политики безопасности и обороны, внешней политики ЕС, полицейского сотрудничества. Показательно, что пост Высокого представителя по внешним делам и политике безопасности, созданный Лиссабонским договором, руководители ЕС отдали именно гражданину Соединенного Королевства. Британцы возглавляли также ряд важнейших европейских ведомств и агентств, в том числе ряд генеральных директоратов Европейской комиссии и Европол, несмотря на исключения, которых добилась для себя Британия в рамках Пространства свободы, безопасности и правосудия. Столь активное участие Великобритании в делах ЕС, при сохранении ряда традиционных противоречий с ЕС и исключений из «общих правил» для стран-членов, является, несомненно, наследием «эпохи Блэра».

С приходом Г. Брауна на пост премьер-министра отношения Лондона и Брюсселя стали охлаждаться. Автор «пяти экономических тестов» был более сдержанно настроен в отношении углубления интеграции в ЕС и британского участия в ней. К тому же изменились и экономические условия: Европа, вслед за США, попала под удар финансово-экономического кризиса.

Страна традиционно занимает особое место в рамках европейского интеграционного проекта и имеет специфический взгляд на процессы интеграции в Европе. На практике это выражается в ряде исключений и особых условий, на которых Лондон настоял при принятии основополагающих договоров и решений Совета ЕС.

При подписании Маастрихтского договора Великобритания оговорила себе право не участвовать в третьей стадии Экономического и валютного союза (ЭВС)⁷⁰, т.е. не вводить единую валюту. В 1997 г., когда в Европейском союзе определяли состав будущей зоны евро, в Британии разгорелась жаркая дискуссия о плюсах и минусах британского исключительного положения в данной сфере⁷¹. Однако даже в разгар своей популярности Т. Блэр не рискнул провести

⁷⁰ Treaty on European Union. Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Luxembourg, 1992.

⁷¹ Подробнее см.: *Бабынина Л.О.* Финансовые аспекты участия Великобритании в Евросоюзе // Великобритания. Эпоха реформ. С. 294–313.

референдум о переходе на евро. Результаты исследований министерства финансов 2003 г.⁷², экономический спад в еврозоне в середине первого десятилетия XXI в., а также падение популярности лейбористов и лично Блэра в связи с войной в Ираке заставили правительство отложить референдум во время второго срока пребывания лейбористов у власти.

Со вступлением в должность премьер-министра Г. Брауна вопрос о переходе на евро был снят с повестки дня. Некоторый всплеск дискуссий по этому поводу наблюдался в конце 2008 — начале 2009 гг. на волне финансово-экономического кризиса, который ударил по Британии особенно сильно и раньше, чем по странам еврозоны. Однако даже в условиях серьезной дестабилизации финансовой системы Соединенного Королевства вопрос о переходе на единую европейскую валюту не стал актуальным. Более того, по мере разрастания долгового кризиса в зоне евро, британские политики всех мастей признавали, что Британия сделала правильный выбор, оставив рычаги управления денежно-кредитной политикой в национальной компетенции.

В отношении кризиса в зоне евро и мер по его урегулированию Британия занимает двойственную позицию.

С одной стороны, она, безусловно, заинтересована в стабильности единой европейской валюты и нормализации финансового положения проблемных участников еврозоны. Как подчеркнул Д. Кэмерон, более 50% торговли Британии приходится на страны еврозоны⁷³, поэтому Соединенному Королевству принципиально важно иметь в ней надежных партнеров.

С другой стороны, не будучи членом зоны евро и не собираясь в нее вступать, Британия настороженно относится к перспективе серьезных изменений внутри Экономического и валютного союза, которые необходимо провести для выхода стран зоны евро из кризиса.

В 2010 г. началось согласование пакета законодательных инициатив, направленных на усиление контроля над госдолгом и дефицитом госбюджетов государств — членов ЕС. Так называемый «пакт шести»⁷⁴ (пять регламентов и одна директива) вступил в силу в декабре 2011 г. Это законодательство усиливает контроль

⁷² HM Treasury Report. UK Membership of the Single Currency: An assessment of the five economic tests. 9 June 2003 // URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/euro_assess03_repindex.htm.

⁷³ URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8697360.stm>.

⁷⁴ Official Journal of the European Union. L 306. 23.11.2011.

со стороны ЕС за размерами госдолга и дефицита госбюджета (60% ВВП и 3% ВВП, соответственно) государств — членов ЕС, а также определяет порядок наложения на них санкций в случае нарушения. Данное законодательство было принято через совместную процедуру принятия решений и применяется ко всем государствам-членам, в том числе и к Великобритании. Однако на дальнейшее ужесточение контроля над национальными экономическими показателями со стороны Комиссии Великобритании не пошла.

Под нажимом Германии и Франции в 2011 г. государства — члены ЕС не только решили ужесточить меры по соблюдению показателей госдолга и дефицита госбюджета, но и ввести автоматические санкции при нарушении новых правил. Для этого государства-члены должны внести в национальное право положения, запрещающие превышать структурный дефицит госбюджета более чем на 0,5% ВВП. Первоначально предлагалось внести соответствующие изменения в Лиссабонский договор, вступивший в силу только в 2009 г. после длительного согласования и сложного процесса ратификации. Однако данное предложение вызвало много споров, а британский премьер-министр Д. Кэмерон пообещал наложить вето на пересмотр Договора. В результате было решено подписать межправительственное соглашение, использующее институты Европейского союза.

В марте 2012 г. Бюджетный пакт⁷⁵ подписали 25 государств: все 17, входящих в зону евро, и 8, сохраняющие национальные валюты. К соглашению не присоединились Великобритания и Чехия. Британский премьер аргументировал свою позицию тем, что пакт нарушает национальный суверенитет государства, не входящего к тому же в зону евро, затрагивает интересы Сити и не решает проблемы текущего кризиса, поскольку никак не повышает конкурентоспособность стран Евросоюза⁷⁶. Не присоединилась Великобритания и к пакту «Евро плюс», который устанавливает более тесную координацию между подписавшими его странами для повышения конкурентоспособности и конвергенции⁷⁷. Положения указанного

⁷⁵ Официальное название — Treaty of stability coordination and governance (Договор о стабильности, координации и управлении) // URL: <http://www.european-council.europa.eu/media/579087/treaty.pdf>.

⁷⁶ EUobserver.com 31.01.2012.

⁷⁷ Conclusions of the Heads of State or Government of the euro area of 11 March 2011. A Pact for the euro. Stronger economic policy coordination for competitiveness and convergence. Brussels, 1 March 2011 // URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/119810.pdf.

пакта предусматривают усиление сотрудничества, в том числе и в областях, затрагивающих национальные рынки труда, чего Великобритания всегда старалась избегать.

Британское правительство также тщательно заботится о том, чтобы предложения Европейской комиссии не оказали ограничивающее влияние на работу лондонского Сити. Так, например, когда в 2012 г. Комиссия выступила с предложением создать в ЕС Банковский союз и передать ЕЦБ функции основного регулятора, чтобы предотвратить банковские кризисы, Кэмерон поддержал предложение, но только для стран зоны евро⁷⁸. Участие в Банковском союзе для Британии неприемлемо, поскольку отразится на работе Сити. Одновременно британское правительство отвергло идею Комиссии ввести ограничения на бонусы для топ-менеджеров банков. Кроме того, Великобритания и Швеция заблокировали законодательное введение налога на транзакции (налога Тобина) для всего Европейского союза, обосновав свой шаг опасениями по поводу возможного оттока капитала. Британия опять-таки посчитала, что введение этого налога окажет негативное влияние на операции в Сити.

В финансовой помощи кризисным странам еврозоны Британия участвует также весьма специфично. Основными критериями, влияющими на вклад Соединенного Королевства, стали заинтересованность британских инвесторов и бизнес-кругов в оказании помощи, а также уровень политических контактов с каждым из проблемных государств. Так, в частности, Британия весьма активно включилась в процесс финансовой помощи Ирландии. Пакет финансовой поддержки Ирландии складывается из пяти источников. Британия участвует в трех из них, а именно: в Европейском финансовом стабилизационном механизме (ЕФСМ), в который вносят вклады все государства — члены ЕС⁷⁹, в МВФ в качестве его члена, а также через займы, предоставленные Ирландии напрямую⁸⁰. В случае с Португалией британские средства идут через ЕФСМ и МВФ.

В отношении помощи Греции позиция Британии намного жестче. Официальную позицию страны озвучил министр финансов консерватор Дж. Осборн. Он заявил, что Соединенное Королевст-

⁷⁸ EUobserver.com 19.10.2012.

⁷⁹ Council Regulation (EU) No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism // Official Journal. 12.05.2010. L118.

⁸⁰ Два оставшиеся источника средств — Стабилизационный фонд еврозоны (European Financial Stability Facility (EFSF) и Пенсионный фонд Ирландии.

во больше не будет оказывать помощь Греции через структуры ЕС, поскольку это проблемы зоны евро, в которую Соединенное Королевство не входит. В то же время Британия не отказывается от помощи Греции по линии МВФ⁸¹. Аналогичную позицию Великобритания заняла и в отношении других государств-членов, которые обращались за помощью к ЕС.

Еще одна традиционная проблема членства Великобритании в ЕС — отчисления страны в общий бюджет. С 2011 г. шло согласование базовых параметров очередного долгосрочного бюджета ЕС на 2014–2020 гг. (Многолетний финансовый план, МФП). Переговоры проходили очень сложно, Великобритания и некоторые другие страны периодически угрожали наложить вето на проекты бюджета. Обобщая заявления британских лидеров, требования Великобритании можно сформулировать следующим образом: сохранение «британского чека», перераспределение средств ЕС в пользу инновационного развития, снижение отчислений от ВВП национальных государств и в целом сокращение бюджета ЕС. Кроме того, в разгар острых дискуссий о МФП Д. Кэмерон выступил с экзотическим предложением сформировать два бюджета ЕС: один — для еврозоны, другой — для всего союза. Впрочем, серьезно данное предложение не рассматривали. Требование сократить бюджет ЕС Кэмерон объяснял тем, что в условиях кризиса и общего сокращения государственных расходов избиратели не поймут, если бюджет ЕС возрастет (именно этого требовали Еврокомиссия и Европарламент). Здесь следует отметить, что, говоря об огромных расходах Великобритании, Кэмерон лукавил: по подсчетам экспертов, чистый вклад страны в бюджет ЕС составляет около 1% от общих расходов правительства⁸².

В итоге переговоров большинство требований Британии к параметрам долгосрочного бюджета на 2014–2020 гг. было учтено: общая сумма бюджета сокращена, «британский чек» остался почти неизменным (в относительных цифрах), расходы на повышение конкурентоспособности ЕС были увеличены. Однако сокращения коснулись важных для развития ЕС и Великобритании направлений сотрудничества. Так, например, были сокращены расходы на инфраструктурные проекты (в том числе транспорт-

⁸¹ BBC. 20 June 2011 // URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13839381>.

⁸² Barysch K. Tilting at European windmills // CER. 29 May 2013. London (URL: <http://www.cer.org.uk/insights/tilting-european-windmills>).

ные, энергетические, высокотехнологичные), науку и политику сплочения⁸³.

Единый внутренний рынок (ЕВР) ЕС для Великобритании как страны-экспортера товаров и услуг — наиболее важная и интересная составляющая интеграционного процесса. Показательно, что в настоящее время Генеральный директорат Комиссии (занимается функционированием ЕВР) возглавляет британец Дж. Фолл. В этой сфере Соединенное Королевство не имеет оговоренных в договорах исключений и работает по общим для всех правилам. Именно в рамках Европейского внутреннего рынка идет наиболее очевидный процесс европеизации, который выражается в непрерывной работе по принятию и имплементации законодательства ЕС в национальное право.

Внедрение правил ЕС в национальные правовые системы государств-членов меняет правовые структуры последних, способствуя их гармонизации, а иногда и унификации. Таким образом, происходит постепенное «перетекание» правовых полномочий национальных государств ЕС на общесоюзный уровень. Данный процесс проходит практически незаметно для обывателей и не вызывает острых политических дискуссий и заявлений. Поскольку в разработке и принятии законодательства Европейского союза участвуют представители всех государств-членов, а утверждает большинство⁸⁴ законопроектов Европейский парламент, избираемый прямым голосованием, постольку у стран ЕС практически нет оснований отказываться от имплементации законов Евросоюза, даже если их принимают квалифицированным большинством голосов (а не консенсусом). Более того, Комиссия обязана отслеживать данный процесс, и, в случае отсутствия должной имплементации директив ЕС, она может обратиться с жалобой на провинившееся государство в Суд ЕС, решения которого окончательны и не оспариваются. Если же принятый закон является регламентом ЕС, то он обладает прямым действием и вступает в силу на всей территории Евросоюза с момента публикации в Официальном журнале ЕС.

Следует отметить, что Британия — достаточно дисциплинированная страна ЕС в плане имплементации общесоюзного законо-

⁸³ EUobserver.com 08.02.2013.

⁸⁴ Так будет после окончательного вступления в силу положений Лиссабонского договора.

дательства. По данным за 2010 и 2013 гг.⁸⁵, Соединенное Королевство в рамках функционирования Единого внутреннего рынка укладывалось в нормы ЕС, устанавливающие допустимый «дефицит переноса» (*transposition deficit*) директив ЕС в национальное право и временные рамки имплементации⁸⁶. По этим показателям Британия значительно опережает такие страны, как Бельгия, Италия, Австрия, а в некоторых случаях — Германию и Францию.

Нельзя, однако, утверждать, что Комиссия совсем не имеет претензий к Великобритании. В настоящее время в отношении Соединенного Королевства инициировано 36 расследований (*infringement proceedings*) из-за задержки в имплементации или за некорректную имплементацию директив ЕС в национальное право⁸⁷. Этот показатель превышает среднее по ЕС количество расследований в отношении государств-членов. В то же время ситуация с Британией все равно значительно лучше, чем у стран, настроенных менее скептически к интеграционным процессам. Для сравнения приведем количество расследований в отношении некоторых стран: Германия — 46, Франция — 52, Бельгия — 55, Испания — 66, Италия — 67⁸⁸.

По оценкам экспертов, в настоящее время в рамках ЕВР в действие введено около 3 тыс. регламентов и директив⁸⁹, которые затрагивают всех участников рынка (производителей, потребителей, рабочих и служащих), а также влияют на формирование конечной цены продуктов. Подсчет баланса прибыли и затрат, которые несет Великобритания от участия в ЕВР, пытались провести многие эксперты. Методы и результаты таких исследований во многом определяют позиция их авторов, — позитивная или негативная в отношении ЕС⁹⁰. Можно, однако, согласиться с мнением Дж. Спринг-

⁸⁵ В другие годы показатели были не столь хороши, но не худшими среди государств-членов // URL: http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.

⁸⁶ European Commission. Internal Market Scoreboard 22. December, 2010. P. 8–9, 12. Internal Market Scoreboard 26. February 2013. P. 28.

⁸⁷ European Commission. Internal Market Scoreboard 26. February 2013. P. 22, 28.

⁸⁸ European Commission. Internal Market Scoreboard 26. February 2013. P. 22, 28.

⁸⁹ Springford J. The UK and the single market // CER. March 2013. London. P. 1 (URL: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/bal_comp_js_singlemtkt_15march13-7103.pdf).

⁹⁰ См., например, обзор различных исследований в работе: Barysch K. Tilting at European windmills // CER. 29 May 2013. London (URL: <http://www.cer.org.uk/insights/tilting-european-windmills>); или Milne I. A Cost Too Far // CIVITAS. 2004; а также материалы: The CER commission on the UK and the single market // URL: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/single-market-commission/2013/single-market-commission>.

форда, что точный анализ невозможен. Дело в том, что само развитие Единого внутреннего рынка представляет собой процесс торга между государствами-членами, которые, с одной стороны, хотят увеличить взаимную торговлю за счет развития интеграции, а с другой стороны, — не поступиться национальными интересами⁹¹. Очевидно, что стимулирование конкуренции и торговли приносит прибыль государствам-членам. В то же время законодательство в области занятости или строгие экологические стандарты ведут к дополнительным расходам. Однако такие правила повышают стандарты жизни населения в странах ЕС.

Особое недовольство евроскептиков в Великобритании вызывает законодательство ЕС, регулирующее рынок труда и социальные отношения. Напомним, что в 1989 г. Маргарет Тэтчер не подписала Социальную хартию Сообщества, что повлекло исключение Соединенного Королевства из данной области сотрудничества в рамках Маастрихтского договора. Придя к власти в 1997 г., лейбористское правительство Тони Блэра ликвидировало это исключение и позволило развиваться полноценной социальной политике в ЕС. Законодательство ЕС, регулирующее продолжительность рабочего дня, отпуска, в том числе декретного, и гарантирующее соблюдение определенных условий труда было инкорпорировано в британское национальное право. Британцы получили большие социальные гарантии и права. Например, возможностью отцу взять отпуск по уходу за ребенком воспользовался сам Т. Блэр, а в 2013 г. такой отпуск взял принц Уильям.

В настоящее время консерваторы и все евроскептики в Великобритании активно выступают за пересмотр или отмену действия на территории Соединенного Королевства так называемой Директивы о рабочем времени (директива была принята в 1993 г., в 2000 г. в нее были внесены поправки)⁹². Согласно закону, продолжительность рабочей недели не должна превышать 48 часов, а отпуск должен составлять четыре недели в год (после принятия директивы британцы получили возможность отдыхать на одну неделю в году больше, чем ранее). Применение директивы допускает отклонение от этих норм в сторону увеличения, если это необходимо, с согласия работника. Консерваторы полагают, что

⁹¹ *Springford J.* The UK and the single market // CER. March 2013. London. P. 1.

⁹² Council Directive 93/104/EC concerning certain aspects of the organization of working time // URL: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=2000&nu_doc=34.

ограничения, прописанные в директиве, несут слишком большую нагрузку для бизнеса и неприменимы к такой, например, сфере, как медицина в Великобритании.

В последние десятилетия Британия демонстрировала высокий уровень вовлеченности в сотрудничество в тех областях, в которых обладает рядом исключений, в частности в рамках Пространства свободы, безопасности и правосудия. Напомним, Великобритания не входит в Шенгенскую зону и специфически участвует в сотрудничестве в сфере юстиции и внутренних дел (ЮВД).

В Амстердамском договоре 1997 г. Британия добилась для себя изъятий из той сферы сотрудничества в рамках ЮВД, которая была отнесена к компетенции Сообщества (раздел IV ДЕЭС «Визы, предоставление убежища, иммиграционная политика и другие направления политики, связанные со свободным передвижением людей»), а также в гражданско-правовой сфере. Она также оговорила сохранение паспортного контроля на своих границах⁹³. Однако страна получила возможность присоединяться по желанию к отдельным законопроектам с согласия других государств-членов. В Лиссабонском договоре все сотрудничество в области юстиции и внутренних дел было передано в смешанную компетенцию Евросоюза и государств-членов. В результате исключения, которые Великобритания уже имела по Амстердамскому договору, были распространены на полицейское и уголовное сотрудничество, т.е. на всю⁹⁴ сферу безопасности и правосудия⁹⁵. Таким образом, к Великобритании не будут применяться ни решения Совета, ни международные соглашения, ни решения Суда ЕС, одобренные в рамках ПСБП.

В то же время Великобритания может выбирать — принимать или не принимать участие в отдельных проектах сотрудничества в области юстиции и внутренних дел. Существует также возможность отказаться от участия в одобрении законопроекта после

⁹³ Treaty of Amsterdam. Luxembourg, 1997. Protocol 3 on the application of certain aspects of Article 14 (7a) of the Treaty establishing European Community to the United Kingdom and Ireland. Protocol 4 on the position of the United Kingdom and Ireland.

⁹⁴ Данная область охватывает сотрудничество между полицией, таможенными и другими специальными службами, связанными с предотвращением, выявлением и расследованием уголовных правонарушений.

⁹⁵ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. Protocol 21 on the Position of the United Kingdom and Ireland in Respect of the Area of Freedom, Security and Justice. Art. 1.

начальной стадии обсуждения, если Британия в ней участвовала. В Протоколе 21 (см. сноску 95) содержатся также поправки, позволяющие Великобритании не участвовать в сфере юстиции и внутренних дел ПСБП даже в том случае, если страна уже была связана определенными обязательствами. Таким образом, при внесении в ЕС поправок в законодательство, которое уже применяется к Великобритании, страна может отказаться их применения⁹⁶.

Согласно Лиссабонскому договору, юрисдикция Суда ЕС распространяется на всю сферу юстиции и внутренних дел, в том числе (после окончания переходного периода с декабря 2014 г.) — на соглашения в области полицейского сотрудничества, которые были ранее приняты на межправительственной основе. Таким образом, после вступления в силу этих положений Комиссия получит возможность отслеживать правильность имплементации обозначенного законодательства. Великобритания может избежать юрисдикции Суда ЕС в данной сфере, если объявит о своем выходе из уже принятого законодательства⁹⁷.

Суммируя анализ положений Лиссабонского договора в области юстиции и внутренних дел, можно сделать вывод, что при его подписании Великобритания практически не передала дополнительные полномочия на наднациональный уровень в данном направлении сотрудничества.

В Лиссабонском договоре положения о финансовых санкциях против организаций, признанных террористическими, были перенесены из раздела о свободном движении капитала в раздел, посвященный свободе, безопасности и правопорядку. Это означает, что британские исключения распространяются и на них, что может снизить положительный эффект от статей по замораживанию средств⁹⁸. Однако в специальной декларации, приложенной к договору, Великобритания поддержала жесткие меры по предотвращению террористических угроз и финансовые санкции против организаций, связанных с терроризмом, а также выразила намерение участвовать в одобрении всех предложений в рамках

⁹⁶ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. Protocol 19 on the Schengen *Acquis* Integrated into the Framework of the European Union. Art. 4.

⁹⁷ Peers S. EU Reform Treaty: Analysis 1: Version 3. JHA provisions // Statewatch analysis. L., 2007. 22 Oct. P. 2.

⁹⁸ Потёмкина О.Ю. ЕС: конституционный тупик или продолжение реформы? // Современная Европа. М., 2008. № 4. С. 71.

ст. 75 ДФЕС⁹⁹. Таким образом, в перспективе возможные лазейки, обусловленные неучастием Британии в санкциях, могут быть ликвидированы.

Неучастие в шенгенской зоне и сохранение паспортного контроля на границах Соединенного Королевства имеют объективные причины.

Во-первых, учитывая островное положение государства, Великобритания гораздо дешевле и эффективнее контролировать внешнюю границу, чем использовать различные виды внутреннего контроля¹⁰⁰.

Во-вторых, в Великобритании «не получил широкого распространения институт паспортного контроля за передвижением и проживанием людей на ее территории»¹⁰¹. Таким образом, контролировать прибывающих на территорию Великобритании иностранцев внутри страны довольно затруднительно.

В-третьих, можно согласиться с выводами о том, что сохранение паспортного контроля на границах с другими государствами ЕС обосновано претензиями Великобритании на сохранение своей «непохожести» на партнеров по Евросоюзу¹⁰².

Однако исключение из компенсирующих положений шенгенского сотрудничества объективно противоречит интересам Британии в области безопасности и развития демократии¹⁰³. По этой причине Британия активно участвует в той части взаимодействия в области юстиции и внутренних дел, которую можно отнести к «мягким законодательным мерам»¹⁰⁴, имеющим целью сдерживать нерегулируемую иммиграцию, контрабандную торговлю и торговлю людьми. В марте 1999 г. Соединенное Королевство

⁹⁹ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. Declaration 65 by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on Article 75 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

¹⁰⁰ Hall B. (with Bhatt A.). Policing Europe: EU Justice and Home Affairs Co-operation // CER. L., 1999. Nov.

¹⁰¹ Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Шенгенские соглашения. Вступительная статья. М., 2000. С. 27.

¹⁰² Marcussen M. et al. Constructing Europe? The Evolution of French, British and German Nation-State Identities // Journal of European Public Policy. L., 1999. No 6 (Spec. Issue). P. 625.

¹⁰³ Wiener A. Forging Flexibility — the British 'No' to Schengen // ARENA Working Papers. Oslo. 2000. WP 1.

¹⁰⁴ Geddes A. Getting the best of both Worlds? Britain, the EU and migration policy // International Affairs. N.Y., 2005. Vol. 81. No 4. P. 729.

обратилось с запросом на присоединение к сотрудничеству в полицейской и уголовно-правовой сферах, по борьбе с наркотиками и на участие в Шенгенской информационной системе¹⁰⁵. Совет одобрил запрос¹⁰⁶, и решение вступило в силу с 1 января 2005 г. В результате Великобритания участвует в значительной части шенгенского сотрудничества, за исключением тех аспектов, что связаны с пересечением границ и трансграничным преследованием правонарушителей¹⁰⁷. Великобритания присоединилась также к директиве о взаимном признании решений о высылке граждан третьих стран¹⁰⁸.

С 2004 г. на территории всего Евросоюза, в том числе и для Великобритании, действует европейский ордер на арест¹⁰⁹, который заменил Конвенцию об экстрадиции между государствами — членами ЕС.

В целом Британия заинтересована в развитии сотрудничества в области иммиграционной политики и борьбы с преступностью. Она поддержала значительное количество предложений в данной сфере. Из 39 законов и решений в области иммиграционной политики и предоставления убежища, принятых в ЕС за пять лет с мая 1999 по апрель 2004 гг., Великобритания участвует в 18¹¹⁰.

Иммиграционное законодательство Великобритании в целом не противоречит законодательству ЕС в данной области. Национальные правила, регулирующие порядок воссоединения семей и статус иммигрантов, проживающих длительное время в стране, почти идентичны соответствующим директивам ЕС¹¹¹. В начале 2000-х гг. Великобритания присоединилась к ряду за-

¹⁰⁵ Шенгенская информационная система представляет собой базу данных, содержащую запросы по экстрадиции, информацию по разыскиваемым и пропавшим лицам, лицам, находящимся под надзором полиции, и похищенным объектам, например, автомобилям или предметам искусства.

¹⁰⁶ Council Decision 2000/365 // Official Journal. 2000. L 131.

¹⁰⁷ Usher J. A. Enhanced Cooperation or Flexibility in the Post-Nice Era. Accountability and Legitimacy in the European Union / Ed. by A. Arnall, D. Wincott. Oxford, 2002. P. 102.

¹⁰⁸ Council Directive 2001/40 on the mutual recognition on the expulsion of third country nationals // Official Journal. 2001. L 149. P. 34.

¹⁰⁹ Official Journal. 2001. L 294. P. 22.

¹¹⁰ Geddes A. Getting the best of both Worlds? Britain, the EU and migration policy // International Affairs. N.Y., 2005. Vol. 81. No 4. P. 734.

¹¹¹ Потёмкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: проблемы и перспективы / Доклады Института Европы РАН. № 254. М., 2010. С. 85.

конодательных актов в сфере гражданско-правового сотрудничества¹¹².

В ЕС была разработана система предоставления рабочих мест и вида на жительство высококвалифицированным специалистам из третьих стран, в которых нуждаются страны Европейского союза. Система получила название «голубой карты». Директива о «голубой карте» была принята в мае 2009 г.¹¹³ Поскольку Великобритания имеет исключения из общей иммиграционной политики ЕС, то к ней эта система не применялась. Следует, однако, отметить, что недавно принятая британская система управления трудовой миграцией (*Points Based System of Labor Migration*), по сути, очень близка принципам работы «голубой карты» ЕС¹¹⁴.

В постлиссабонский период и до настоящего времени Великобритания участвовала практически во всех общих для ЕС инициативах в сфере уголовного права и полицейского сотрудничества. Впрочем, Соединенное Королевство не присоединилось к директиве о незаконной торговле людьми¹¹⁵. Великобритания имеет также исключения из положений Соглашения об облегчении визового режима с Россией, но участвует в Соглашении о реадмиссии между Россией и ЕС.

До недавнего времени коалиционное правительство в целом не изменяло подход к сотрудничеству в рамках Пространства свободы, безопасности и правосудия. В частности, Британия подтвердила участие в утверждении и применении регламента об учреждении Европейского офиса по предоставлению убежища¹¹⁶. Однако осенью 2012 г. министр внутренних дел Соединенного Королевства

¹¹² Council Regulation 743/2002 establishing a general Community framework of activities to facilitate the implementation of judicial cooperation in civil matters // Official Journal. 2002. L 115. Council Decision 2006/719 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law // Official Journal. 2006. L 297. Council Regulation 44/2001 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters // Official Journal. 2001. L 12. Council Regulation 2201/2003 jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and in matters of parental responsibility // Official Journal. 2003. L 338.

¹¹³ Council Directive 2009/50 on the Official Journal 2009. L 155.

¹¹⁴ Потёмкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: проблемы и перспективы. С. 85.

¹¹⁵ Peers S. Mission Accomplished? EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon // Common Market Studies Review: 48. UK, 2011. P. 691.

¹¹⁶ Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office // Official Journal. 29.5.2010. L 132.

Тереза Мэй выступила с заявлением, что Великобритания воспользуется прописанной в Лиссабонском договоре возможностью и выйдет из принятых ранее 130 законодательных инициатив в сфере юстиции и внутренних дел, чтобы не подпадать под юрисдикцию Суда ЕС¹¹⁷. Дабы избежать негативных последствий для страны, Мэй предложила позже на особых условиях присоединиться к некоторой части отвергнутого сотрудничества¹¹⁸. Предложения министра внутренних дел выглядят весьма странно, непоследовательно и несут реальную угрозу национальной безопасности Великобритании. Аргументы, состоящие в том, что Великобритания, используя так называемое «обычное право», в юридическом плане отличается от большинства государств Европы и поэтому не может принять юрисдикцию Суда ЕС, не выдерживают критики. Законодательство, которое хотят отвергнуть консерваторы, относится к полицейскому сотрудничеству, борьбе с трансграничной преступностью и включает такие важные для поддержания безопасности проекты, как европейский ордер на арест, европейский ордер на расследования, европейская система регистрации преступлений и многое другое. Под вопросом окажется участие Великобритании в таких структурах ЕС, как Европол и Евроюст. Кажется, что основная причина резонансных заявлений тори о выходе из проектов полицейского и судебного сотрудничества связана с тем, что распространение юрисдикции Суда ЕС на перечисленные сферы, а также создание в ближайшем будущем Европейской прокуратуры¹¹⁹ евроскептики рассматривают как громадный шаг в сторону федерализации полицейского и правового сотрудничества в ЕС.

Если британское правительство все же решит выйти из обозначенного законодательства, оно обязано информировать об этом партнеров по ЕС до 1 июня 2014 г. Консерваторы предлагают провести обсуждение данной проблемы уже осенью 2013 г. Однако перспективы принятия объявленных консерваторами решений в данной сфере неочевидны. Против предложений консерваторов возражают их партнеры по коалиции, либеральные демократы,

¹¹⁷ BBC, 12 October 2012 // URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-19944072>.

¹¹⁸ Это можно сделать только с единогласного одобрения всех государств — членов ЕС.

¹¹⁹ Основной задачей Европейской прокуратуры станет борьба с финансовым мошенничеством, затрагивающим бюджет ЕС, чем не очень эффективно занимаются национальные правоохранительные органы.

которые выступают за расширение полицейского сотрудничества в ЕС и британского участия в нем и особенно поддерживают функционирование европейского ордера на арест. Британские полицейские службы заявили о необходимости продолжать сотрудничество на общеевропейском уровне¹²⁰. Администрации Шотландии и Северной Ирландии также высказались против прекращения сотрудничества с ЕС в полицейской и судебной сферах¹²¹.

* * *

Заявления Д. Кэмерона о желании пересмотреть баланс полномочий между национальным (британским) и наднациональным уровнями власти, а затем провести референдум о членстве в ЕС выглядят как уступка евроскептикам в Консервативной партии и попытка привлечь электорат ПНСК. Призывающие к выходу из состава ЕС не до конца просчитывают последствия этого шага для британской экономики.

Согласно подсчетам, товарооборот Великобритании (товарами и услугами) со странами ЕС составляет около 50%, хотя в последние годы показатель имеет тенденцию к снижению¹²². Выход страны из ЕС означает воссоздание таможенных тарифов в торговле со странами ЕС, потери от введения которых невозможно компенсировать за счет увеличения торговли с третьими странами. От экспорта напрямую зависит 3,3 млн рабочих мест в Соединенном Королевстве¹²³. Еще более неоднозначными могут быть последствия выхода из ЕС для внешней политики Великобритании, для статуса страны на международной арене. Норвегия и Швейцария, часто приводимые как возможный пример для подражания¹²⁴, не имеют столь высоких политических и экономических амбиций, как Соединенное Королевство.

¹²⁰ UK House of Lords. UK's 2014 opt-out decision («Protocol 36») written evidence. Evidence given by the Association of Chief Police Officers. 13 December 2012.

¹²¹ Brady H. Could Britain's coalition collapse over EU police co-operation? // CER. 24 May 2013. London (URL: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/bulletin90_hb_article3-7419.pdf).

¹²² Milne I. A Cost Too Far // CIVITAS. 2004. Editors introduction. P. vii.

¹²³ Barysch K. Tilting at European windmills // CER. 29 May 2013. London (URL: <http://www.cer.org.uk/insights/tilting-european-windmills>).

¹²⁴ См., например: Springford J. Britain should not go Swiss // CER. 10 July 2012. London (URL: <http://www.cer.org.uk/insights/britain-should-not-go-swiss>); Buchan D. Outsiders on the inside: Swiss and Norwegian lessons for the UK // CER. 24 September 2012. London (URL: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/buchan_swiss_norway_11oct12-6427.pdf).

Опасения Великобритании в отношении роста наднациональной составляющей в ЕС небеспочвенны. Усиление интеграции в финансовой, бюджетной и экономической сферах в рамках еврозоны повлечет за собой изменение законодательства для всего Евросоюза и перераспределение полномочий в пользу наднационального центра. По мнению германского канцлера Ангелы Меркель, Бюджетный пакт можно рассматривать как первый шаг к углублению экономической интеграции и политическому союзу¹²⁵. В целом поддерживая меры по выходу стран еврозоны из кризиса, британское правительство подчеркивает, что рост федерализации в ЕС неприемлем для Соединенного Королевства, поэтому необходимо пересмотреть условия членства страны в Евросоюзе.

В ЕС никто не заинтересован в выходе Великобритании из его состава. Соединенное Королевство — безусловный экономический и политический тяжеловес. Многие малые страны ЕС видят в Британии противовес франко-германскому доминированию. Позиция Великобритании помогает поддерживать баланс интересов в ЕС. В противном случае сторонникам принципов свободной торговли, открытой конкуренции и инновационного развития было бы сложнее отстаивать свои интересы. Здесь главными союзниками Британии выступают Германия, Нидерланды и Скандинавские страны.

15.3. Отношения с Францией и Германией

Ведущими европейскими партнерами Великобритании оставались Франция и Германия. Их руководители — президент Н. Саркози и канцлер А. Меркель — были умеренными правоцентристами, убежденными сторонниками европейской идеи. Обе страны тесно сотрудничали друг с другом во многих областях на базе Елисейского договора 1963 г.

С Францией Британию связывало партнерство-соперничество. Важны для понимания их отношений мемуары Т. Блэра, в которых он многократно с сарказмом комментирует те или иные шаги президентов Ж. Ширака и (отчасти) Н. Саркози. Читая откровения бывшего британского премьера, убеждаешься в том, что

¹²⁵ The Guardian. 25 January 2012.

многовековое соперничество Великобритании и Франции не стало достоянием прошлого. Особую радость Блэру доставило то, что именно у Франции была вырвана победа в вопросе о месте проведения Олимпийских игр¹²⁶.

Позиция Парижа и Берлина по войне с Ираком и раскол Европы на «старую» и «новую» вызвали антифранцузскую волну в британских и американских правящих кругах. После выпада Саркози против Кэмерона на саммите ЕС в декабре 2011 г. в стране вновь усилились антифранцузские настроения. Звучали даже призывы пересмотреть торговый характер отношений с Парижем¹²⁷. «Как мы ни пытаемся перестроить наши взаимоотношения, — с горечью замечал Кларк, — они остаются прежними. Это — в генах»¹²⁸.

У Блэра сложились ровные личные отношения с Саркози (но не с Шираком), который, если верить мемуарам бывшего британского премьера, хотел видеть Блэра на посту президента Евросоюза.

Преемник Блэра Браун часто бывал слишком высокомерен по отношению к европейским партнерам. Вместе с тем, в марте 2008 г. Браун и Саркози подняли отношения двух стран на новый уровень, придя к «великолепному согласию» («entente formidable»): согласившись поставить на постоянную основу двусторонние контакты и координацию политики в таких глобальных вопросах, как реформа ООН, изменение климата и торговля. Соглашению способствовало желание нового французского президента вернуть Францию, после 40-летнего отсутствия, в военную структуру НАТО¹²⁹. В феврале 2010 г. Браун и Саркози достигли принципиальной договоренности о более тесном сотрудничестве в ядерных вопросах.

Что касается Кэмерона, то и он, аналогично предшественнику, свой первый визит в качестве премьер-министра совершил в мае 2010 г. в Европу, в Париж (к тому моменту в Вашингтоне уже побывал глава Форин-офис У. Хейг). Визит говорил о стремлении Лондона к близким отношениям с Францией и был призван «сцементировать» партнерство. Великобритания демонстрировала, что Франция является одним из главных ее визави не только в Ев-

¹²⁶ Подробнее см.: *Капитонова Н.* «Путешествуя» с Блэром по страницам его мемуаров // Новая и новейшая история. 2011. № 4. С. 185–207.

¹²⁷ Англия. 24 февраля — 1 марта 2012 г. С. 5.

¹²⁸ *Clarke St.* 1,000 Years of Annoying the French. Bantam Press. 2010. P. 508.

¹²⁹ The Guardian. 28 March 2008.

ропе, но и в мире.

Британский премьер пошел на существенное военно-политическое сближение с Францией, подписав с ней 2 ноября 2010 г. «Соглашение о кооперации в вопросах обороны и безопасности», предусматривающее тесное взаимодействие вооруженных сил двух стран, развитие сотрудничества в сфере ядерных технологий (между ядерными центрами в Вальдьюке и Олдермастоне), совместное производство военной техники и систем вооружений, создание совместного 10-тысячного экспедиционного корпуса, а также ударной воздушно-морской группы. С учетом контекста отношений между двумя странами соглашение выглядело настоящим прорывом. Саркози назвал его «беспрецедентным» и «уникальным в истории». Кэмерон охарактеризовал этот шаг как «начало новой главы в англо-французских отношениях». Пытаясь утихомирить своих критиков, он отметил, что Великобритания способна предпринимать и самостоятельные военные операции, но за последние 30 лет она прибегала к этому лишь дважды: на Фолклендах и в Сьерра-Леоне, в подавляющем же большинстве случаев действовала совместно с союзниками¹³⁰.

В свое время Лондон, вместо того чтобы пойти на предложенное Парижем сотрудничество в ядерных вопросах, предпочел подписать в 1962 г. Багамское соглашение с США. Тем самым он попадал в этой сфере в явную зависимость от Вашингтона, что, в свою очередь, закрыло для Британии путь в ЕЭС. Позже, благодаря рассекреченным документам из Национального архива США, выяснилось, что Вашингтон поддерживал ядерные амбиции Парижа в его соревновании с Лондоном (и даже оказывал ему помощь в ядерных вопросах) с тем, чтобы не допустить англо-французского сближения и создания двумя странами антиамериканского блока¹³¹.

Следующую попытку наладить ядерное сотрудничество с Францией сделала уже Великобритания в период правления Э. Хита (1970–1974). Убежденный европеист Хит предложил создать совместные ядерные силы, однако преимущества сохранения ядерного партнерства с Соединенными Штатами были в то время слишком очевидны. К идее вернулись при Мейджоре в 1990-х гг., когда учредили Совместную комиссию по ядерным вопросам (для обсуждения

¹³⁰ *Childs D.* Britain Since 1945. London & New York. 2012. P. 450.

¹³¹ *Harries M.* Britain and France as Nuclear Partners // *Survival*. Feb.-Mar. 2012. Vol. 54. No 1. P. 10.

ядерной доктрины и разработки совместной политики в этой сфере). С тех пор сотрудничество (включая регулярные контакты на уровне персонала ядерных центров) продолжается.

«Новый курс» лейбористского правительства Блэра в вопросах европейской безопасности нашел свое отражение в англо-французской декларации, подписанной в 1998 г. в Сен-Мало и предусматривавшей создание «европейской оборонной идентичности». И вот теперь уже тори, убедившиеся в дальновидности Блэра, благодаря инициативе которого Великобритания усилила свои позиции в такой немаловажной сфере европейской интеграции, как сотрудничество в области ядерных вооружений, отошли от своей прежней позиции и по существу продолжили курс, начатый в Сен-Мало.

Безусловно, англо-французское сближение в военной области, которое уже окрестили «новой Антантой», отчасти объясняется причинами экономического характера. В условиях борьбы с мировым финансово-экономическим кризисом кооперация двух стран позволяет им существенно экономить на расходах, связанных с соответствующими научно-исследовательскими разработками и модернизацией стратегических сил.

Кроме того, немаловажное значение имеет геополитический аспект. В условиях расширения ЕС на Восток, объективно способствующего усилению Германии, Париж и Лондон видят в усилении совместной кооперации создание определенного политического противовеса Берлину. Как считает российский исследователь англо-французских отношений С.М. Фёдоров, «друг без друга Франция и Британия уже не могут поддерживать статус великих держав»¹³².

Соглашение 2010 г. предусматривает создание Совместного центра технологического развития в Олдермастоне, а также совместной структуры во французском Центре ядерных исследований в Вальдьеке для работ по созданию ядерной боеголовки, проводящихся как совместно, так и на индивидуальной основе. Сотрудничество с Францией может облегчить Великобритании очередную модернизацию стратегических ядерных сил. Либерал-демократы настаивают на том, чтобы следующее поколение средств сдерживания, которое придет на смену «Трайидент», стало результатом сов-

¹³² Фёдоров С. Новая франко-британская Антанта: «перезагрузка» ЕПОБ? // Коалиционное правительство Великобритании — год после выборов (Доклады Института Европы. М., 2011. № 270. С. 152).

местной проработки вопроса с французским партнером.

Вместе с тем, можно согласиться с исследователем англо-французского сотрудничества в ядерной области М. Хэррисом, предостерегающим от излишнего оптимизма по поводу ноябрьского соглашения, учитывая исторические трения в двусторонних отношениях. По его мнению, нет оснований полагать, что британский истеблишмент пойдет на сотрудничество с Францией за счет пересмотра отношений с США. В разных своих аспектах наследие 50 лет ядерного партнерства Великобритании и США весьма значительно, и вряд ли Лондон забудет о высокой стоимости программы «Шевалин»¹³³. Отказ от американских средств доставки в пользу французских означал бы разрыв с США, сопровождающийся пересмотром множества совместных программ¹³⁴.

Практика показывает, что при возникновении серьезных кризисов Лондон и Париж не всегда действуют в унисон (как, например, в ливийском кризисе), а порою оказываются на разных полюсах. Новые соглашения, особенно о сотрудничестве в ядерной области, вполне может постигнуть судьба амбициозной декларации в Сен-Мало 1998 г., предполагавшей создание европейской армии (ее содержание, «благодаря» англичанам, было впоследствии благополучно выхолощено).

Лондон не скрывал, что делает ставку на победу Саркози на президентских выборах 2012 г. Ни британский премьер, ни его заместитель не пожелали встретиться с лидером оппозиции Ф. Олландом в ходе его поездки в Великобританию в феврале 2012 г. Особую близость и теплоту англо-французских отношений должен был продемонстрировать пышный прием, оказанный Кэмерону в Париже в феврале того же года (это была его восьмая поездка во Францию).

Британский премьер-министр дал отношениям высокую оценку, подчеркнув, что англо-французское сотрудничество особенно тесно в вопросах урегулирования кризисов в Ливии, Сирии, в политике по отношению к Ирану, Сомали, а также в области обороны. Со своей стороны, Саркози заявил, что у Лондона и Парижа больше сближающих моментов, чем разъединяющих. После известного скандала на саммите ЕС в декабре 2011 г. своего рода при-

¹³³ Программа модернизации Великобританией ядерной боеголовки ракет «Поларис» в 1970-х гг.

¹³⁴ Survival. Feb.-March 2012. Vol. 54. No 1. P. 7–30.

миряющим жестом с стороны французского президента стало следующее заявление: «Если бы я был на месте Дэвида Кэмерона, я точно так же защищал бы интересы Британии»¹³⁵. Он также выразил свое восхищение тем, как Кэмерон отстаивал британские банки от дополнительного европейского налога (налог Тобина). Иными словами, было сделано все, чтобы «убедить окружающих, что в недавней размолвке двух руководителей не было ничего личного»¹³⁶. Однако слишком серьезные разногласия по вопросам борьбы с кризисом еврозоны разделяли британских консерваторов с их французскими партнерами.

Отношения с Германией также развивались неровно. В них присутствовала отчужденность, связанная с разным подходом к иракской войне (Великобритания поддерживала действия США, в то время как Германия была решительным противником войны). В целом после своего прихода к власти Меркель стала проводить политику сбалансированной дипломатии. В результате англо-германские отношения пошли в гору. В свою очередь, лейбористы придавали важное значение укреплению сотрудничества с Германией как самой мощной страной Евросоюза, позиция которой была ключевой для определения направления дальнейшего движения европейского «локомотива». Неслучайно свой первый зарубежный визит в качестве премьер-министра (июль 2007 г.) Браун совершил в Берлин. В Германии восприняли визит как сигнал, свидетельствующий о том, что Великобритания будет уделять внимание, прежде всего, Евросоюзу. Британскому премьер-министру была оказана радушная встреча. На переговорах Браун заявил, что британское правительство намерено содействовать тому, чтобы новый конституционный договор ЕС (будущий Лиссабонский договор) был как можно скорее одобрен Вестминстером.

В то же время, именно канцлер Германии Меркель встала на пути амбициозных планов Блэра стать первым президентом Евросоюза. Лондон полагал, что ни у кого из других претендентов на этот пост — бывших премьеров Испании и Финляндии Ф. Гонсалеса и П. Липпонена, а также лидеров Бенилюкса Я.П. Балкененде, Ж.-К. Юнкера и Х. Ван Ромпёя — не было такого весомого положения на мировой арене, как у Блэра. Однако, несмотря на его многократные заявления о намерении Великобритании быть ли-

¹³⁵ The Times. 18 February 2012.

¹³⁶ Англия. 24 февраля — 1 марта 2012 г.

дером ЕС, послужной список британского премьера, по словам Меркель, мнение которой оказалось решающим, «был не очень впечатляющим: он произнес много замечательных речей о Европе, но оказывался в последних рядах, когда дело доходило до реальных шагов»¹³⁷. Блэру был нанесен неожиданный и болезненный удар, учитывая, что предложения британской стороны при разработке вопроса о европейской конституции формулировались с расчетом назначения Блэра в будущем на пост президента ЕС.

В итоге Г. Брауну пришлось пойти на компромисс, поддержав кандидатуру Ван Ромпёя в обмен на избрание Высоким представителем ЕС по внешней политике и политике безопасности баронессы Кэтрин Эштон (еврокомиссара по торговле), заслуга которой, как отмечали британские СМИ, состояла лишь в том, что она помогла «протащить» через Палату лордов Лиссабонский договор.

По мере быстрого оформления лидирующей роли Германии, превращения ее в ключевую для всей европейской архитектуры державу, экономического диктатора в борьбе с кризисом еврозоны, росла обеспокоенность Лондона. Ранее Германия, как побежденная во Второй мировой войне держава, играла хоть и активную, но подчиненную роль в ЕС. Однако в период кризиса произошло переосмысление ее места в организации, итогом которого стало намерение Берлина добиваться выполнения своих требований, направленных на спасение еврозоны. Лондон не смог помешать укреплению германских позиций, хотя осознавал, что именно политика Берлина вела к образованию Европы «двух скоростей» и соответственно вытеснению Лондона на периферию ЕС¹³⁸. В британской элите росло раздражение, которое периодически выплескивалось в СМИ. Отсюда — оскорбительное для Германии сравнение с «Четвертым рейхом», а также сравнение германского канцлера с Гитлером.

В то же время, оттеснение Франции (с приходом нового президента, — социалиста Ф. Олланда) на вторую, соподчиненную позицию во франко-германском тандеме, а также поиски Парижем — в его стремлении противостоять росту германского влияния — союзников в лице Испании и Италии создают, пусть временные и непрочные, возможности для сближения Лондона с Берлином (замены тандема «Меркози» на «Меркерон»). В британском руководстве считают, что Германия заинтересована в том, чтобы

¹³⁷ The Guardian. 20 February 2008.

¹³⁸ The Financial Times. 10 December 2011.

Великобритания оставалась в Евросоюзе, видя в ней своего рода противовес странам южной Европы, с которыми все активнее сближается Франция и которые делают основную ставку на развитие государственного сектора экономики. Кроме того, Германии нужен партнер в ЕС, который разделяет ее позицию, выступая за создание гибкого рынка труда и жесткие меры экономии.

Первый визит Кэмерона в Германию в мае 2010 г. был обставлен с подчеркнутой торжественностью для устранения напряженности в отношениях. Оно стало следствием развала союза британских консерваторов и ХДС в Европарламенте (выполняя свое предвыборное обещание, тори вывели свою фракцию из объединения «Европейская народная партия — Европейские демократы», которое поддерживало идеи федерализма). Спорные вопросы, в частности проблема евро, на переговорах в Берлине не поднимались. Кэмерон ушел и от дискуссии об изменении правил функционирования еврозоны (цель изменений — укрепить бюджетную дисциплину), на чем последовательно настаивала канцлер Меркель. Англо-германские отношения британский премьер назвал «сильными и действенными».

Визит Кэмерона в Германию в апреле 2013 г. Лондон расценил как добрый знак и стремление канцлера Германии удержать Великобританию в Евросоюзе. В центре внимания, как и ожидалось, были планы британского премьера провести референдум о членстве Великобритании в Евросоюзе. Кэмерон подчеркнул, что главные проблемы ЕС — кризис еврозоны, недостаточная конкурентоспособность и заметное снижение общественной поддержки идеи федеративной Европы. «Если *статус-кво* сохранится, существует опасность того, что европейский проект провалится, — сказал он. — Игнорирование существующих проблем заставит британцев двигаться в сторону выхода (из ЕС)». Премьер еще раз подчеркнул, что не хотел бы этого сам, но, чтобы предотвратить развитие ситуации по такому сценарию, ЕС должен измениться¹³⁹. Он убеждал Меркель создать гибкую Европу: изменить институциональную структуру ЕС таким образом, чтобы Великобритании или какому-либо другому члену этого интеграционного объединения не надо было в обязательном порядке подчиняться всем решениям Брюсселя. Однако, в противовес Лондону, усилия Берлина и Парижа направлены на создание вну-

¹³⁹ Европа без Великобритании обойдется // URL: www.newsland.com/news/detail/id/1111751.

три ЕС жесткого ядра, способного противостоять кризису.

15.4. Интересы Лондона в Азии

При коалиции в политике, проводимой по отношению к Содружеству наций, произошли существенные перемены. Новый подход получил практическое подтверждение в активизации политических отношений Британии с Индией (визит Кэмерона в июле 2010 г.), а также Пакистаном (переговоры в Лондоне с президентом Пакистана А.А. Зардари в августе 2010 г.). Индии, безусловно, отдается приоритет. Это подтвердила Тронная речь королевы в мае 2010 г., в которой Елизавета II заявила о намерении установить «расширенное партнерство» с Индией, больше не упоминая никакую другую страну¹⁴⁰. При лейбористах же приоритетными были отношения с Китаем и Японией.

Еще 20 лет назад утверждали, что британская политика в Азии символизирует прошлое (отношения с Индией), настоящее (отношения с Японией) и будущее (отношения с Китаем). С тех пор Индия сделала заметный рывок вперед, ее экономическая мощь и политический вес продолжают быстро расти. Она превратилась в одного из главных инвесторов в британскую экономику: в 2007 г. более 50% ее инвестиций в ЕС приходится на Великобританию¹⁴¹. Товарооборот осуществляется с отрицательным для Лондона сальдо. Индия в новом качестве вовсе не склонна ориентироваться на бывшую метрополию и все больше разворачивается в сторону Вашингтона. Подписание в 2005 г. американо-индийского соглашения о сотрудничестве в области ядерной энергетики Лондон воспринял как тревожный сигнал, напоминающий о переориентации политики Дели.

Особая заинтересованность в этом азиатском гиганте обусловлена стремлением Лондона стать для Индии «воротами» в Европу (аналогично роли Британии в качестве «европейских ворот» для Японии), облегчить положение британской экономики, благодаря экономическим связям с Дели. Визит Кэмерона в июле 2010 г. стал крупнейшим за всю историю поездок британских премьер-министров в Индию. В состав делегации из 68 человек вошли шесть членов кабинета, в том числе министры финансов и иност-

¹⁴⁰ The Queen's Speech on the Occasion of the State Opening of Parliament. London, House of Lords. 25th May 2010.

¹⁴¹ URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6245658.stm>; 28 June 2007.

ранных дел, а также представители бизнеса, «капитаны» британской промышленности, представители профессионального образования, деятели культуры и спорта. В результате переговоров был подписан целый ряд двусторонних соглашений и меморандумов о взаимопонимании в области транспорта, образования, экологии, инвестиций, культуры, а также в военной сфере. Было принято решение поднять англо-индийские отношения до уровня «расширенного партнерства ради будущего».

Надо отметить, что правительство Кэмерона расчистило путь к активизации отношений с Дели, скорректировав свою позицию в отношении кашмирской проблемы. Предыдущее лейбористское правительство признавало Кашмир «спорной территорией», поддерживало идею референдума о его территориальной принадлежности, что шло вразрез с позицией Индии, которая настаивала на урегулировании конфликта на двусторонней основе без привлечения третьих стран. Кроме того, лейбористы навязчиво предлагали свое посредничество в урегулировании, что давало повод индийской стороне подозревать Великобританию в пропакистанской позиции. По всей видимости, воодушевленный успехом в деле урегулирования североирландской проблемы, Блэр решил, что и кашмирская ему по плечу. На конференции Лейбористской партии 2005 г. он объявил о намерении взять на себя посредничество в конфликте, что вызвало резкое недовольство Дели.

Новый скандал в англо-индийских отношениях произошел в 2009 г., когда глава Форин-офис Д. Милибэнд в ходе визита в Индию заявил, что неурегулированность кашмирской проблемы мешает окончательной победе над терроризмом. Индийская сторона расценила его слова как заносчивые по тону и содержанию поучения. Неуклюжие заявления Милибэнда подверг критике тогда «теневой» министр иностранных дел Хейг.

Летом 2010 г. уже Кэмерон отмежевался от политики предыдущего правительства и дал понять, что Великобритания не собирается вмешиваться в индо-пакистанский конфликт. Более того, в угоду Дели британский премьер сделал выпад против Исламабада, обвинив его в поддержке терроризма в регионе, что, в свою очередь, привело к обострению англо-пакистанских отношений и поставило под вопрос визит президента Пакистана в Лондон. В итоге визит все же состоялся, и дипломатический конфликт был улажен. В ходе переговоров подчеркивалась нерушимость двусторонних отношений, а Кэмерон принял приглашение посетить Пакистан и обещал увеличить помощь пострадавшим в этой стране от наводнения.

Стабильный диалог с Исламабадом, а также военное сотрудничество британское руководство расценивает в качестве средства укрепления британского влияния в Южной Азии.

Турция не входит в состав Содружества наций, но она — региональный лидер, претендующий на статус тяжеловеса во всем мусульманском мире. Поэтому отношениям с Анкарой в Лондоне придают большое значение. Курс на сближение получил подтверждение в ходе визита Кэмерона в Турцию в конце июля 2010 г., завершившись подписанием договора о стратегическом партнерстве, а также ряда других важных соглашений. Было объявлено о планах учреждения англо-турецкого университета. Кроме того, британский премьер подтвердил позицию предыдущего правительства о поддержке вступления Турции в Евросоюз.

* * *

Изменения произошли и в отношениях с Китаем, хотя не столь заметные. Браун не последовал призывам бойкотировать Олимпиаду-2008 в Пекине из-за нарушений прав человека в Китае. Более того, его визит в Пекин в январе 2008 г. завершился подписанием контрактов на общую сумму в 30 млрд ф. ст., а также договоренностью об участии британских строительных компаний в создании новых экогородов.

Консерваторы выразили намерение установить с Китаем более тесные отношения, прежде всего в торгово-экономической области. Они фактически вывели за скобки «этическую» составляющую внешней политики, характерную для «новых лейбористов», и вернулись к традиционному для тори прагматизму, который в СМИ окрестили «новым реализмом».

Кэмерон и Ху Цзиньтао впервые встретились на саммите «Большой двадцатки» в Торонто в июне 2010 г. Вскоре состоялась поездка в Китай нового главы Форин-офис, который предложил установить между странами «партнерство ради роста», заверив китайскую сторону, что новое коалиционное правительство будет проводить в отношении КНР прежнюю линию (в том числе, в вопросе принадлежности Тайваня и Тибета — политика «одного Китая»).

Официальный визит Кэмерона в Китай состоялся в ноябре 2010 г. Весьма представительный состав делегации (включая канцлера казначейства, министров образования, торговли и энергетики, а также более 50 представителей деловых и научных кругов, деятелей культуры) говорил о серьезности, с которой британское прави-

тельство подходит к развитию отношений с этой страной. В ходе визита Кэмерон всячески подчеркивал, что Британия открыта для бизнеса и заинтересована в установлении крепких англо-китайских отношений. Стремительный рост Китая британский премьер рассматривал не как угрозу, а как возможность для британской экономики с помощью значительного наращивания экспорта в эту страну выйти из финансово-экономического кризиса. Были подписаны многомиллиардные контракты, в том числе — в аэрокосмической области. Кэмерон поставил амбициозную цель — довести к 2015 г. объем товарооборота с Китаем до 100 млрд долл. США, не менее трети которого должно приходиться на британский экспорт (в 2012 г. товарооборот составил порядка 63 млрд долл. США¹⁴²). Необходимо отметить, что тема соблюдения прав человека, в отличие от практики предыдущего правительства, на переговорах в Пекине почти не звучала.

В январе 2011 г. в ходе визита в Лондон заместителя премьера Госсовета Китая и его переговоров с заместителем британского премьера Н. Клеггом было подписано еще 15 контрактов на сумму 4,7 млрд долл. США (в том числе, о разведке нефтяных месторождений на шельфе Южно-Китайского моря), а в июне 2011 г. — в ходе визита тогдашнего главы китайского правительства Вэнь Цзябао — еще на 2,2 млрд долл.

Китай занимает шестое место среди инвесторов в британской экономике. Самый привлекательный для Лондона азиатский рынок — китайский. Уже в 2007 г. он стал крупнейшим рынком для британских товаров в этом регионе. Что касается военно-политического сотрудничества, характерного для правительства консерваторов в прошлом, то здесь британская сторона более сдержана. В основном оно принимает форму интенсивного обмена визитами, а также регулярных стратегических переговоров, но не поставки вооружений. До сих пор действует эмбарго, введенное ЕС против Китая после событий на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. (снятию эмбарго противятся Япония и США). Одной из проблем двусторонних отношений является китайская нелегальная иммиграция на Британские острова.

* * *

Другой азиатский гигант — Япония — наиболее близкий бри-

¹⁴² Газета «Жэньминь жибао» он-лайн // URL: Russian.people.com.cn/31520/8090291.html.

танский партнер в регионе, а Великобритания, в свою очередь, — «лучший друг» Японии в Европе. Для этих двух «непотопляемых авианосцев» характерны общие подходы к большинству международных проблем. Великобритания в 1990-е гг. превратилась в главные европейские ворота для японских компаний (их количество на Британских островах составляет порядка 1200, обеспечивая работой около 100 тыс. человек). В 2010 г. Япония стала самым большим рынком для экспорта британских товаров после Европы и США.

При лейбористах уровень развития не только торгово-экономических, но и политических отношений с Японией был достаточно высок. Консерваторы продолжили курс на развитие отношений с Токио, и в июле 2010 г. там побывал У. Хейг. В своей программной речи по вопросам британской экономической политики и проблемам мировой экономики¹⁴³, с которой он выступил в Токио, глава Форин-офис подчеркнул намерение Великобритании тесно взаимодействовать с ведущими азиатскими странами, в том числе с Японией. Хейг заверил представителей японских деловых кругов в том, что британское правительство будет и дальше создавать привлекательные условия для японских компаний. Вместе с тем, в последние два года количество японских фирм на Британских островах сократилось, что свидетельствовало о снижении интереса к Великобритании со стороны Японии.

Великобритания и Япония тесно сотрудничали в Ираке и Афганистане¹⁴⁴. Британское правительство, вне зависимости от партийной принадлежности, заинтересовано в углублении военно-стратегического партнерства с Японией и уже несколько лет стремится заключить сделку по продаже Токио истребителей на сумму в 10 млрд долл. США.

* * *

Важным направлением британской политики остается Ближний и Средний Восток. Военное присутствие здесь было восстановлено при М. Тэтчер, а многочисленные операции Великобритании и США против Ирака, а потом и против талибов в Афганистане, надолго «привязали» Лондон к этому региону, уходить из которого

¹⁴³ Hague W. Britain's prosperity in a networked world. Tokyo, 15 July 2010 // URL: <http://www.gov.uk/government/speeches/britain-s-prosperity-in-a-networked-world..>

¹⁴⁴ Япония обеспечивала тыловую поддержку многонациональной эскадры в Индийском океане поставками горючего и питьевой воды; кроме того, она принимает финансовое участие в восстановлении Афганистана.

Британия, по всей видимости, не собирается.

Руководство партии в лице Блэра тяготело к поддержке Израиля в арабо-израильском конфликте, что подтверждает бывший глава Форин-офис Дж. Стро. Он приводит в мемуарах эпизод, когда Блэр позволил себе резкое высказывание о министре и его «мусульманских избирателях». Наклонности премьера, по словам Стро, всегда были в пользу Израиля: он как заклинание повторял, что Израиль является демократией, и оправдывал его действия даже в случае применения израильтянами непропорциональной военной силы. Израильская сторона пристально следила за фразеологией Лондона в вопросе арабо-израильского урегулирования. Стро вспоминает, что из-за употребления им слова «Палестина» (в смысле государства) в статье, которая подлежала публикации в Иране, Израиль принял настоящий демарш, отменив встречу главы Форин-офис с президентом страны в ходе его поездки по Ближнему Востоку¹⁴⁵.

Приход к власти Г. Брауна привел к некоторым изменениям в позиции Лондона. Оставаясь стратегическим союзником Израиля в регионе, британская сторона стала чаще говорить о том, что Израилю следовало проявить больше гибкости в вопросе ближневосточного урегулирования (прежде всего в вопросе о строительстве незаконных поселений на палестинских землях). Испытывая раздражение по поводу позиции Соединенных Штатов, не желающих применить рычаги давления на Тель-Авив, Лондон в то же время рассчитывал на посреднические усилия ближневосточного «квартета» (США, России, Евросоюза и ООН), Египта и персонально Блэра.

Несмотря на амбиции бывшего премьер-министра, ощутимого сдвига в разрешении арабо-израильского конфликта не произошло. Более того, напряженность в регионе не только не ослабевала, но нарастала (достаточно вспомнить вторую ливанскую войну 2006 г.; военные операции Израиля, предпринятые в марте 2008 г., а также в декабре 2008 — январе 2009 гг. и др.).

Вместе с тем, в британском руководстве все больше осознавали, что урегулирование должно быть всеобъемлющим, включая достижение соответствующих договоренностей между Израилем и всеми его соседями. Лондон был вынужден маневрировать между Соединенными Штатами и Евросоюзом, позиции которых в целом ряде случаев существенно расходились в силу серьезной зависимости ЕС от поставок нефти, широких торговых связей со стра-

¹⁴⁵ The Daily Mail. 26 September 2012.

нами региона, в том числе и «государствами-изгоями», а также наличием многочисленных мусульманских общин в ЕС. В то же время, близость Великобритании к США, склонность к совместным авантюрным действиям мешает заинтересованным в урегулировании сторонам поверить, вопреки утверждениям Лондона, в искренность его намерений содействовать достижению мира и стабильности на Ближнем и Среднем Востоке.

* * *

Лондон традиционно уделял серьезное внимание развитию отношений со странами Персидского залива, а также Саудовской Аравией. Они были не только главными покупателями британских вооружений, но также оказывали существенное влияние на развитие событий в регионе. Великобритания имела значительные интересы в Саудовской Аравии, где проживало около 30 тыс. британцев (в результате террористической кампании в середине 2000-х гг. их численность сократилась наполовину). Британское посольство в Эр-Рияде считается самым важным британским дипломатическим форпостом в регионе. Саудовская Аравия в больших количествах закупает британские вооружения, выполнение саудовских военных контрактов обеспечивает рабочие места тысячам британцев (так, над выполнением только одного из них трудятся 5000 сотрудников «Бритиш Аэропейс»)¹⁴⁶.

Заинтересованная в наращивании военного сотрудничества, Великобритания закрывает глаза на серьезные нарушения прав человека в Саудовской Аравии, а также в странах Персидского залива, как и на многомиллионные «откаты» членам саудовской королевской семьи, которые вынуждены платить британские компании. По данным газеты «Гардиан», во время одного из расследований коррупционных связей британских компаний с саудовцами (их время от времени вынужден предпринимать Лондон, когда соответствующие факты становятся достоянием общественности) саудовская королевская семья выдвинула ультиматум. Как упомянуто выше, от премьер-министра Блэра потребовали прекратить расследование, в противном случае контракт на поставку истребителей консорциума «Еврофайтер» ушел бы к французам¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Curtis M. Op. cit. P. 150.

¹⁴⁷ The Guardian. 14–15 February 2008.

* * *

По схожему с ливийским сценарию развивалась ситуация в Сирии¹⁴⁸. В августе 2013 г. ситуация вокруг Сирии обострилась до предела после того, как появились данные о применении химического оружия в пригородах Дамаска. Ясности относительно того, на какой из воюющих сторон — вооруженной оппозиции (в том числе из числа радикальных исламистов Аль-Каиды) или же регулярных войсках — лежит вина за использование этого запрещенного вида оружия, не было. Однако Соединенные Штаты, Великобритания и Франция, не дожидаясь выводов комиссии инспекторов ООН, обвинили в данном преступлении правительство Сирии. В обход ООН Запад стремился от лица международного сообщества «наказать» Дамаск с помощью «ограниченной акции»: военно-воздушной операции, предусматривавшей «хирургические» удары по ключевым сирийским объектам. От участия в военной операции отказалась Германия (хотя и поддержала ее), еще не менее 11 стран — членов Североатлантического договора, а также Евросоюз (лишь Франция, Дания, Хорватия, Кипр, Греция, Румыния и Латвия поддержали действия США). Стало понятно, что достичь консенсуса не удастся и что проведение акции ляжет на «коалицию добровольцев» в составе Вашингтона, Лондона, Парижа, Анкары и некоторых других партнеров.

Не удалось получить «наскоком» и согласие британского парламента. Кэмерон пообещал, что участие Великобритании в военной операции должно получить санкцию Вестминстера, и угодил в собственноручно расставленный капкан. Премьеру пришлось отвергать обвинения оппонентов, проводивших параллель с иракской войной, когда с такой же горячностью Блэр пытался убедить членов Палаты общин в наличии у Ирака ОМУ. «Это — не Ирак, — заявил Кэмерон, — мы не собираемся вторгаться. И это — не Джордж Буш, а Обама».

После нескольких часов жарких дебатов голоса сторонников операции, поддержавших правительство, и ее противников разделились примерно поровну. Исход ночного (с 29-го на 30-е августа) голосования стал ударом для правящей коалиции: 272 голоса «за» военную операцию и 285 «против» (не поддержали свое правительство 30 членов консервативной фракции и 9 членов фракции

¹⁴⁸ Подробнее о развитии конфликта см. наст. издание: Часть IV, п. 3.2. Эволюция отношений в период коалиционного правительства; Часть IV, п. 8.2. Сирия и балканизация Ближнего Востока.

либерал-демократов). Таким образом, повторить успех Блэра, склонившего парламентариев к войне против Ирака в 2003 г., Кэмерону не удалось. Пытаясь сохранить лицо, премьер заявил, что правительство подчиняется вынесенному решению, с которым оно несогласно.

Исход голосования — знаменательный момент: премьер-министр не получил поддержки своего внешнеполитического курса. Сторонники военной операции расценили голосование как пощечину президенту Соединенных Штатов. Наиболее резкие комментарии появились на сайте влиятельного британского журнала «Экономист», обвинившего премьера в плохой подготовке к заседанию парламента. Так, Кэмерон не смог привести ни одного доказательства применения химического оружия сирийскими властями, признав, что 100%-ной уверенности у него нет. Он не подкрепил свое выступление данными британской разведки, а также возложил подведение итогов дискуссии на Н. Клегла, а не на У. Хейга. По мнению комментаторов, тори становятся все более «фэраджистской» партией (по имени лидера Партии независимости Соединенного Королевства Н. Фэраджа), выступающей против активного вовлечения страны в мировые дела¹⁴⁹.

Неожиданное для правительства поражение в голосовании по сирийскому вопросу не исключает возможность участия Великобритании в военных действиях против Дамаска в будущем. Вместе с тем, поставить вопрос на повторное голосование в ближайшее будущее будет крайне затруднительно. Саммит «Большой двадцатки» в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г. подтвердил глубокие расхождения по вопросу о Сирии между ведущими странами мира.

Тяжелым ударом по «ястребиным» настроениям в британском правительстве стало соглашение России, США и ООН об уничтожении химического оружия в Сирии с согласия Дамаска.

¹⁴⁹ Britain and Syria: The Vote of Shame // URL: <http://economist.com/blogs/blightly/2013/08/britain-and-syria>.

Глава 16. РОССИЙСКО-БРИТАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: ВЗЛЕТЫ И ПАДЕНИЯ

16.1. Экономические отношения: продвижение вперед

В 2000-е гг. в отношениях между Россией и Великобританией сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, в политических отношениях сохранялась, а в отдельные периоды возрастала, напряженность. С другой стороны, торгово-экономические связи между двумя странами развивались по восходящей линии. Экономический кризис приостановил расширение торгового оборота, однако в последние годы он вновь быстро расширяется.

Большую роль в этом сыграли, во-первых, признаки позитивных перемен в политических отношениях, которые стали проявляться с приходом к власти в Великобритании коалиции консерваторов и либерал-демократов; во-вторых, общность вызовов, в том числе экономических, с которыми столкнулись обе страны. Среди них — усиление взаимозависимости хозяйств, минимизация негативных последствий кризиса и разработка посткризисных стратегий, решение глобальных экономических проблем как на двустороннем уровне, так и в рамках международных организаций.

Великобритания традиционно входит в десятку ключевых внешнеэкономических партнеров России. Среди стран дальнего зарубежья по итогам 2010 г. она занимала первое место по обороту торговли услугами, первое место среди стран-инвесторов по размерам инвестиций, направленных в Россию, и десятое место по товарообороту. На конец 2012 г. по объему накопленных иностранных инвестиций в России Великобритания находилась на пятом месте (7,7%) после Кипра, Нидерландов, Люксембурга и Китая. По размеру прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в России Великобритания уступала Кипру, Нидерландам, Германии и Франции¹. Удельный вес Великобритании в объеме российских

¹ Сайт Росстата. URL: <http://www.gks.ru>.

инвестиций, накопленных за рубежом, составил 3,9%. В то же время Россия пока не входит в число основных торгово-экономических партнеров Великобритании: ее доля в британском товарообороте составляет менее 2%, а в объеме иностранных капиталовложений в Великобритании — всего 0,1–0,15%.

Иными словами, структура экономических отношений двух государств соответствует общим принципам участия британских фирм в международном разделении труда: позиции Великобритании в сфере заграничного инвестирования сильнее, чем во внешней торговле, т.е. во внешнеэкономических связях с Россией страна представлена весомее как экспортер капитала, чем поставщик товаров.

Начиная с 2000 г. вплоть до экономического кризиса происходило непрерывное расширение торгового оборота между двумя странами. Кризис негативно сказался на динамике российско-британской торговли. В последующие годы товарооборот вновь стал расти и в 2012 г. превысил предкризисный уровень. По данным российской таможенной статистики, внешнеторговый оборот России и Великобритании в 2012 г. достиг 23,2 млрд долл. США. В том же году было зафиксировано положительное сальдо в пользу России в размере 6,8 млрд долл. США.

В основе различий российского экспорта в Великобританию и импорта из Великобритании лежит их диаметрально противоположная товарная структура. Она мало отличается от общей структуры торговли России со странами дальнего зарубежья. В структуре российского экспорта явно преобладают сырьевые товары. Долгое время в результате добычи нефти и газа в Северном море Великобритания была нетто-экспортером минерального топлива. По мере истощения нефтегазовых запасов зависимость Великобритании от поставок энергоресурсов извне возрастает, происходит усиление топливной направленности российского экспорта в Великобританию. Минеральные продукты и продукция топливно-энергетического комплекса составляют 80% всего оборота.

Существует целый ряд причин, которые ограничивают круг товарных позиций российского экспорта готовой продукции. Это — острая конкуренция на британском рынке готовой продукции, прежде всего машин и оборудования, жесткие технические требования, наряду с потребностями Великобритании в минеральном топливе и сырье, а также недостаточная государственная финансовая и организационная поддержка продвижения российского

экспорта. На долю машин, оборудования, транспортных средств и готовых промышленных изделий приходится всего 1–2% экспорта России в Великобританию. В структуре российского импорта преобладают готовые товары. Свыше половины составляют машины и оборудование, свыше четверти — продукция химической промышленности.

С переходом России к рыночной экономике в двусторонних отношениях возникло новое направление сотрудничества — инвестиционное. По данным Росстата, к началу 2013 г. общий объем накопленных инвестиций Великобритании в экономике России равнялся 27 млрд долл. США. Однако свыше 3/4 из них составляли «прочие капиталовложения», прежде всего торговые кредиты и заимствования российских компаний за рубежом. На долю прямых инвестиций приходилось лишь 12,6% — существенно меньше, чем в целом по странам-экспортерам капитала в Россию.

В Российско-британской торговой палате зарегистрировано около 600 британских компаний, инвестирующих средства в Россию, хотя большинство из них имеют лишь торговые связи. Свою продукцию в РФ поставляют 4,5 тыс. фирм из Соединенного Королевства.

Наиболее привлекательными отраслями российской экономики для британского капитала являются сфера добычи, переработки и транспортировки нефти и газа, пищевая промышленность, черная и цветная металлургия, машиностроение и металлообработка, торговля и общественное питание. Заметно присутствие на российском рынке британских банков, финансовых институтов и инвестиционных организаций.

Отраслевая структура британских вложений во многом напоминает отраслевой набор инвестиций других основных стран-инвесторов в экономику России. Их специфика — сравнительно высокая доля нефтегазовой промышленности и слабое присутствие в отраслях высоких технологий, причем в отличие, например, от германских или итальянских инвесторов, англичан интересует именно добыча сырья, тогда как в электроэнергетике британцы не реализуют значимых проектов².

Инвесторы в нефтегазовую отрасль представлены такими транснациональными корпорациями, как ТНК «Би-Пи» и «Ройал Датч Шелл». В декабре 2012 г. подписано соглашение о приобрете-

² Дарманов И.А. Энергетические компании России и стран Евросоюза: инвестиционные связи // Вестник ФБУ ГРП при Минюсте РФ. 2012. № 3. С. 23–29.

нии 50-процентной доли в ТНК «Би-Пи» нефтяной компанией «Роснефть». Заметные позиции в фармацевтической промышленности России занимают крупные британские компании «Глаксо-митКлайн» и «АстраЗенека». В стекольной — «Пилкингтон Гласс», — один из главных мировых поставщиков стекла и стекольной продукции. Среди производителей в пищевой (прежде всего кондитерской) промышленности выделяется «Кэдбери». Англо-голландскому концерну «Юнилевер» принадлежат семь крупных предприятий, в том числе парфюмерно-косметические фабрики. В табачной промышленности работают международные компании «Империэл Тобакко Групп» и «Бритиш Америкэн Тобакко».

Увеличиваются российские капиталовложения в экономику Великобритании. На конец сентября 2012 г. объем инвестиций из России, накопленных в Великобритании, равнялся 6,3 млрд долл. США (5,1% от общего объема капиталовложений России за рубежом). По этому показателю Великобритания находилась на пятом месте после Нидерландов, Кипра, США и Швейцарии. При этом на прямые инвестиции приходилось 38,8%, портфельные — 52,0%, прочие — 11,2%³. За последние два года россияне в Британии открыли тысячи компаний.

В последнее время активное развитие получают новые формы инвестиционного сотрудничества. Увеличиваются российские капиталовложения в экономику Великобритании. Возросла роль синдицированных банковских займов и корпоративных кредитов, предоставляемых без правительственных гарантий. Распространенной формой привлечения инвестиций для российских компаний стало размещение их ценных бумаг на Лондонской фондовой бирже, где они проводят от 10 до 13% всех первичных размещений акций. Растет взаимодействие национальных фондовых рынков. Появились новые форматы взаимодействия: российско-британский экономический и финансовый диалог. В обеих странах ежегодно проводятся деловые и инвестиционные форумы.

Российская сторона предпринимает достаточно активные действия, чтобы привлечь британский капитал в отечественную экономику. Расширяется сотрудничество между Российско-британской торговой палатой и Торгово-промышленной палатой Российской Федерации. Намечаются проекты государственно-частного партнерства в области энергетики, строительства соци-

³ Сайт Росстата. URL: <http://www.gks.ru>.

альных объектов, переработки твердых бытовых отходов, планируется расширять сотрудничество малого и среднего бизнеса.

В 2011 г. Агентство по торговле и инвестициям Великобритании и Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) подписали соглашение о сотрудничестве. Вместе с РФПИ агентство будет информировать британские фонды прямых инвестиций и корпоративных инвесторов о возможностях прямых инвестиций в Россию. В апреле 2012 г. Агентство и РФПИ провели совместную конференцию «Инвестиции в Россию». В 2012 г. компания «Эрнст энд Янг» запустила новую инициативную программу по развитию деловых отношений между Россией и Великобританией. Было принято решение о создании британского делового центра, цель которого — поддержка британских компаний, осуществляющих операционную и инвестиционную деятельность в России, а также отечественных организаций, желающих инвестировать и работать в Великобритании.

Потенциал прямых инвестиций Великобритании в России, особенно в наукоемких отраслях, пока не использован, хотя можно говорить о заинтересованности бизнеса. На налоговом учете в Москве состоит в три раза больше британских фирм, чем реально работает в целом на российском рынке. По этому показателю впереди только Германия.

Британские компании пугает высокий уровень коррупции и непрозрачность ведения бизнеса. Они придают большое значение политической стабильности, эффективной, справедливой и независимой правовой системе. Препятствует развитию бизнеса и бюрократическая волокита. Большое значение имеет защита прав акционеров и инвесторов, независимо от их гражданства, а также предоставление честной, точной и прозрачной информации о компаниях. Нарекания вызывает несовершенство земельного кодекса, законодательства в области защиты прав на интеллектуальную собственность, несоответствие российской системы бухгалтерского учета международным стандартам. Ряд серьезных претензий выдвигают крупнейшие британские фирмы нефте- и газодобывающей промышленности. Они указывают на чрезмерную усложненность налоговой системы и условий лицензирования в энергетике. К проблемам, которые стоят на пути иностранного инвестирования в российскую энергетику, относят также обеспечение доступа к российским трубопроводам.

Открытию новых возможностей сотрудничества, в том числе инвестиционного, между Россией и Великобританией способствовали бы следующие меры:

— упрощение и ускорение процедуры получения виз в Великобританию для российских граждан, начиная с определенных категорий (таких как деловые круги, участники культурных и образовательных обменов);

— придание политического импульса диалогу в пользу введения безвизового режима между Россией и Великобританией, не являющейся членом Шенгенской зоны;

— усиление взаимодействия в ключевых областях, на которых России и Великобритании следует сосредоточить внимание для реализации планов экономического развития. К ним относятся: финансовые услуги, деловая среда, малый и средний бизнес, энергетика (в том числе на территории третьих стран) и энергосбережение (создание «зеленой экономики»), горно-металлургическая промышленность, высокотехнологичные отрасли, включая нанотехнологии;

— наращивание научно-технического, инновационного и образовательного сотрудничества в двустороннем и многостороннем форматах (в рамках программы Россия — ЕС «Партнерство для модернизации»). Речь идет о таких областях, как ядерные технологии и физика элементарных частиц, космос, энергоэффективность, нанотехнологии, биомедицинские технологии, исследование климата и Арктики⁴. Сотрудничество и обмен опытом в этих областях должны способствовать применению британского научного и образовательного опыта в модернизации российской экономики, стимулировать развитие связей между университетами и научно-исследовательскими институтами России и Великобритании, помочь активизации прямых межвузовских связей и дальнейшему расширению академической мобильности студентов и преподавателей;

— дальнейшее расширение сотрудничества между деловыми кругами двух стран. Заслуживает внимания опыт Великобритании в области предпринимательской деятельности. Эта страна занимает одну из ведущих позиций в мире по показателю предпринимательской активности (удельному весу населения, занятого предпринимательской деятельностью). По оценке Всемирного банка, Великобритания предоставляет компаниям все условия для

⁴ Совместное заявление Министерства образования и науки Российской Федерации и Министерства по делам бизнеса, инноваций и профессионального образования Великобритании о сотрудничестве в области образования, науки и инноваций. Москва, 21 февраля 2011 г.

ведения бизнеса, для организации нового предприятия нужно в 2,5 раза меньше времени, чем в среднем по Европе. Британский рынок труда один из самых гибких в Европе; по этому показателю лучше только Дания. В Великобритании почти не существует барьеров для предпринимательства; по уровню либерализации регулирования производства товаров, иностранных инвестиций и внешнеторговой деятельности она уступает только Австралии. Великобритания — наиболее благоприятное место в мире для регистрации собственности. Она занимает ведущие позиции в мире по масштабам частно-государственного партнерства. Законодательство прозрачное, удовлетворяет всем требованиям современного бизнеса, вследствие чего широко используется при подписании международных контрактов. В стране находится Лондонский международный арбитраж. И наконец, Англия — политически стабильное, некорруптированное государство, которое по данному параметру превосходит США, Японию, Германию и Францию;

— обмен опытом в сфере макроэкономической политики. Важными целями экономической политики правительств и центральных банков двух стран на ближайшие годы станут стимулирование экономического роста и снижения инфляции, повышение эффективности бюджетных расходов;

— использование британского опыта в области регулирования финансовых рынков. В настоящее время в Великобритании активно идет процесс совершенствования этой системы;

— британское содействие в осуществлении планов российского руководства создать в Москве международный финансовый центр. Лондон — ведущий финансовый центр мира. По объему капитализации и обороту рынок акций и облигаций Великобритании занимает третье место в мире после США и Японии, а по объему международных финансовых операций не знает себе равных.

16.2. Эволюция отношений в период коалиционного правительства

Начало работы коалиционного правительства пришлось на затяжной мировой финансово-экономический кризис, и ключевое место в новой внешнеполитической стратегии Британии заняла так называемая «коммерческая дипломатия». Великобритания постепенно меняла внешнеполитический курс от взаимодействия с традиционными политическими игроками к более тесному сотрудни-

честву с быстрорастущими экономиками мира. На этом фоне становятся понятными шаги, направленные на восстановление политического диалога и интенсификацию экономического сотрудничества с Россией. В Форин-офис признали, что не в интересах Великобритании находиться в постоянном противостоянии с Россией. В британском МИД, конечно, не критиковали предыдущее правительство лейбористов, допустивших небывалое похолодание между двумя странами, однако ясно высказались в пользу того, что начавшаяся «перезагрузка» в отношениях России и США создает перспективы улучшения отношений Москвы с рядом западных стран, в том числе и с Великобританией. На повестке дня отношений с Россией находился целый ряд вопросов, включая нераспространение ядерного оружия, сотрудничество в энергетической сфере, развитие и укрепление торгово-экономических связей. У. Хейг заявлял, что Великобритания намерена проводить в отношении России «политику открытых дверей» для улучшения двусторонних отношений, однако надеялся на ответный шаг и со стороны российских партнеров, которые тоже должны открыть дверь в ответ⁵.

В момент прихода к власти консерваторов и либеральных демократов отношения России и Великобритании переживали далеко не лучшие времена. На рубеже 2000-х гг. между странами установились доверительные и партнерские отношения. Однако уже через несколько лет стали накапливаться серьезные противоречия, переросшие в один из самых острых дипломатических конфликтов в современной истории двусторонних отношений.

Негативный этап в отношениях двух стран совпал с отставкой Т. Блэра с поста премьер-министра Великобритании и приходом на Даунинг-стрит, 10 Г. Брауна. С этого времени «дело Литвиненко» (бывшего офицера ФСБ, ставшего гражданином Британии и умершего в Лондоне в 2006 г.) стало главным раздражителем в отношениях двух стран. Британское правительство настаивало на выдаче А. Лугового — главного подозреваемого в убийстве А. Литвиненко. Отказ Москвы в экстрадиции гражданина России вызвал волну критических высказываний со стороны британского Кабинета, в том числе требование внести изменения в Конституцию России. В июле 2007 г. из Великобритании были высланы

⁵ См: URL: <http://www.theguardian.com/politics/2010/oct/13/william-hague-lugovoi-litvinenko-russia>.

четыре российских дипломата. Вскоре контрмера последовала со стороны России. Осложнение политического диалога отразилось на многих сферах двусторонних отношений: Британия приостановила сотрудничество по линии спецслужб, в том числе в сфере борьбы с терроризмом, возникли сложности в выдаче виз, снизилась интенсивность политического диалога.

Снижение уровня политического доверия между государствами, большое количество накопившихся двусторонних проблем (политические эмигранты, вопрос об экстрадиции А. Лугового, неоднократные шпионские скандалы, закрытие отделений Британского совета и др.) негативно отразились на отношениях между странами. Пройдя пик кризиса в 2007 г., отношения между Москвой и Лондоном закрепились на стабильно низком уровне и в таком виде оставались до прихода к власти коалиционного правительства.

Между тем, Россия существенно продвинулась в отношениях с США после объявления «перезагрузки». Значительно укрепились отношения России и ЕС: близкое партнерство с Германией и Италией дополнилось сближением России с Францией и Польшей. Россию стали приглашать на саммиты «Веймарского треугольника». На этом фоне дальнейшее осложнение российско-британских отношений оставило бы Великобританию за скобками общего диалога России и Запада, что, безусловно, не было в интересах Лондона.

В ноябре 2009 г. министр иностранных дел лейбористского правительства Д. Милибэнд посетил Москву. Тогда по итогам встречи было принято три совместных заявления: о нераспространении ядерного оружия, заявление по Афганистану и по ближневосточному урегулированию. Существенных сдвигов в отношениях визит не принес, но стал своего рода заявлением о намерениях начать диалог, несмотря на противоречия. Во время предвыборной кампании в Великобритании ни одна из политических партий не упоминала о перспективах российско-британских отношений. Однако в начале 2010 г. «теневой» министр иностранных дел Консервативной партии У. Хейг посетил Москву, а уже в октябре 2010 г. состоялся его официальный визит в качестве главы Форин-офис. В ходе совместной пресс-конференции министров иностранных дел Хейг определил ключевые сферы взаимодействия между странами: в Британии рассматривают Россию как важного партнера в области международной безопасности и торговли. Россия является страной, с которой Британия хочет строить честные и продуктивные отношения.

Вкладом в нормализацию двусторонних отношений стал и ответный визит С. Лаврова в Лондон в феврале 2011 г. В ходе визита были определены шесть основных направлений работы Межправительственного комитета по торговле и инвестициям (МКТИ был учрежден в 1992 г., его сессии проходят раз в год, в них принимают активное участие предприниматели, представители деловых кругов, что дает возможность строить диалог бизнеса и власти двух стран). По итогам встречи также были сформированы рабочие группы для повышения эффективности работы комитета. Результатом переговоров стало соглашение о модернизации связи — прямой «горячей линии» между Лондоном и Москвой. Кроме того, С. Лавров передал Д. Кэмерону официальное приглашение президента России Д. Медведева посетить Москву в 2011 г.

В поздравительной телеграмме Медведева в связи со вступлением Кэмерона в должность премьер-министра говорилось: «Россия рассматривает всестороннее развитие сотрудничества и налаживание равноправного партнерства с Великобританией как одно из основных направлений своей внешней политики, а также в качестве важного фактора обеспечения международной безопасности и стабильности»⁶. Несмотря на негативные политические тенденции в двусторонних отношениях, торгово-экономическое и инвестиционное сотрудничество продолжало успешно развиваться. Великобритания оставалась одним из ведущих европейских инвесторов в российскую экономику, в том числе и в энергетической сфере. Возрастал товарооборот между странами. Поскольку новое британское правительство делало особый акцент на коммерческую дипломатию и расширение торгового и инвестиционного потенциала британского бизнеса, российско-британскому сотрудничеству придавался особый импульс с упором на торгово-экономическую составляющую.

Заинтересованность в партнерских отношениях с Москвой проявилась при формировании новой внешнеполитической стратегии, опирающейся на идею «отчетливо британской» внешней политики, которая стремилась расширить влияние Великобритании, в том числе за счет укрепления связей с быстрорастущими экономиками мира.

Инвестиционный потенциал российского рынка послужил важным фактором активизации британской коммерческой дипломатии. Коммерческая дипломатия — явление для внешней поли-

⁶ URL: <http://news.kremlin.ru/news/7729>.

тики Британии не новое. Еще в 1997 г. лейбористское правительство сделало акцент на том, чтобы дипломатическая служба занималась развитием коммерческих связей страны. Коммерческую дипломатию можно определить как «взаимодействие сети государственных и частных акторов, которые устанавливают коммерческие связи посредством дипломатических каналов и процессов»⁷.

На этом фоне возобновился политический диалог между странами в многостороннем формате: «на полях» международных саммитов. Первая встреча премьер-министра Д. Кэмерона и президента Д. Медведева состоялась на саммите «Группы восьми» в Канаде 26 июня 2010 г. Д. Кэмерон подчеркнул: «Стороны согласились, что нужно создавать новую основу для двусторонних отношений, нужно придать сильный импульс их развитию»⁸.

В ходе встречи президента России и премьер-министра Великобритании на саммите «Группы двадцати» в Сеуле 11 ноября 2010 г. впервые был открыто проявлен интерес британского бизнеса к участию в проекте «Сколково».

Существенным шагом вперед в дипломатических переговорах между странами стал визит в феврале 2011 г. министра иностранных дел России в Великобританию. На встрече С. Лаврова с Д. Кэмероном были отмечены «позитивные сдвиги в отношениях, регулярный характер двустороннего диалога, конструктивное взаимодействие по международной повестке дня»⁹. Отдельно стороны подготовили совместное заявление по ситуации в Афганистане, в котором подтвердили свою готовность оказывать всестороннюю поддержку стабилизации и устойчивому экономическому развитию Афганистана, а также договорились сотрудничать в противодействии незаконному производству и транспортировке наркотиков на политическом и оперативном уровне. Были утверждены шесть основных направлений работы Межправительственной комиссии по торговле и инвестициям (МКТИ): финансовая сфера, высокие технологии, включая нанотехнологии, энергетика и энергоэффективность, малый и средний бизнес, использование олимпийской и другой спортивной инфраструктуры, а также улучшение делового климата.

⁷ Lee D. The Growing Influence of Business in UK Diplomacy // International Studies Perspectives. 2004. No 5. P. 51.

⁸ Российско-британские отношения требуют корректировки и внимания руководителей. 26 июня 2010 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/news/8171>.

⁹ Russian Foreign Minister Sergey Lavrov visits London // URL: <http://www.russemb.org.uk/press/87>.

Очередная встреча лидеров двух государств состоялась на экономическом форуме во французском Довиле в мае 2011 г. в рамках саммита «Группы восьми». Центральной темой переговоров Д. Кэмерона и Д. Медведева вновь стало развитие торгово-экономических и инвестиционных отношений между странами.

В ноябре 2010 г. Москву посетил министр Великобритании по делам бизнеса В. Кейбл, а также представители крупных британских компаний, таких как «Роллс-Ройс», «Бритиш Эйруэйс», «Шелл», «Би-Пи» и «Барклайс». По словам британского министра, Россия, как и другие быстрорастущие экономики мира, «находится в центре британской коммерческой дипломатии»¹⁰. (Несколькими месяцами ранее британский министр по делам бизнеса посетил с подобными визитами Китай, Индию и Бразилию.) Кейбл также отметил, что российский рынок «обладает большим потенциалом не только для торговли, но и для инвестиций... Именно в этом направлении мы собираемся работать, строить хорошие отношения с русскими, в первую очередь, в коммерческой сфере»¹¹.

Другая важная сфера кооперации России и Великобритании — развитие сотрудничества в области образования. В феврале 2011 г. прошел официальный визит в Россию Д. Уиллетса, британского министра по делам образования и науки. Целью переговоров стало развитие инициативы «Партнерство во имя знаний» в рамках работы Объединенного комитета по научному и технологическому сотрудничеству между Великобританией и Россией. По словам Уиллетса, они успешно сотрудничают в научно-исследовательских и образовательных программах: «Примером такого сотрудничества является совместная грантовая научная программа между Российским фондом фундаментальных исследований и Королевским обществом Великобритании»¹².

Страны договорились развивать сотрудничество в ряде научных областей, таких как биомедицина, ядерная физика, нанотехнологии, наука, космос, исследования Арктики, климата и энергоэффективность. Во время визита британского министра был официально открыт российско-британский «Год космоса 2011», а в июле в Лондоне прошла торжественная церемония открытия памятника Юрию Гагарину.

¹⁰ Кейбл В. Я здесь не за тем, чтобы поучать русских // URL: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2010/11/101125_cable_interview.shtml.

¹¹ Там же.

¹² Программа визита // URL: <http://ukinrussia.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-russia/012-visits/david-willetts/visit-programme>.

Отдельная сфера сотрудничества России и Великобритании — олимпийское партнерство. В июне 2009 г. между министерством регионального развития России и министерством торговли и инвестиций Великобритании подписан «Меморандум о сотрудничестве в развитии экономического наследия стран, принимающих Олимпийские и Паралимпийские игры». В документе говорилось, что это «соглашение официально устанавливает рабочие взаимоотношения между Великобританией и Россией, направленные на то, чтобы максимально увеличить экономическую выгоду от общего для них статуса страны, принимающей Олимпийские и Паралимпийские игры»¹³.

В рамках олимпийского партнерства проходили регулярные встречи экспертов для обмена мнениями по подготовке Олимпийских игр. Для консультаций по строительству олимпийских объектов в апреле 2011 г. состоялся визит в Россию С. Райта, директора по инфраструктуре и коммунальному хозяйству Управления по подготовке олимпийских объектов Великобритании.

Однако политические проблемы по-прежнему осложняли двусторонние отношения. Соединенное Королевство настаивало на выдаче А. Лугового и увязывало его экстрадицию с возобновлением сотрудничества наших стран в борьбе с международным терроризмом, в военно-технической области, в упрощении визового режима. Отношения периодически портили широко освещаемые в СМИ шпионские скандалы. Так, в декабре 2010 г. в Великобритании по подозрению в шпионаже была арестована Е. Затуливетер, — гражданка России, работавшая помощницей британского парламентария М. Хэнкока. Одновременно Британия объявила персоной *non-grata* российского дипломата в Лондоне. Со стороны России последовали ответные меры.

В феврале 2011 г., накануне визита С. Лаврова в Великобританию, из России был выслан журналист британской газеты «Гардиан» Л. Хардинг. Российский МИД мотивировал высылку тем, что журналист «допустил целый ряд нарушений правил работы иностранных корреспондентов, которые были утверждены правительством Российской Федерации в 1994 году»¹⁴. Позже Хардинг вернулся в Москву, однако инцидент получил широкий об-

¹³ Олимпийское партнерство для экономического успеха // URL: <http://ukin-russia.fco.gov.uk/ru/about-us/working-with-russia/olympic-partnership/stpet-memorandum>.

¹⁴ Комментарий ДИП МИД РФ // URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/4370DA2B06F9117CC32578310057BDD7.

ественный резонанс в Великобритании. В сентябре 2011 г. Хардинг опубликовал книгу «Мафиозное государство: как один репортер стал врагом жестокой новой России», закрепив за собой титул самого яростного критика политического строя современной России.

Несмотря на все эти негативные события, Великобритания, тем не менее, продолжала подчеркивать, что остается открытой для продуктивного диалога с Россией.

Визит Д. Кэмерона в Москву в сентябре 2011 г. послужил новой отправной точкой в развитии двусторонних отношений и задал вектор дальнейшего развития диалога.

Необходимость визита британского премьер-министра была обусловлена рядом причин, в том числе и отсутствием на тот момент реальных шагов по установлению более продуктивного и стабильного политического диалога на высшем уровне. Контакты руководства двух стран в последние годы ограничивались лишь эпизодическими встречами в рамках международных форумов и саммитов. Учитывая широкую повестку для переговоров, этого, безусловно, было недостаточно. Кэмерон прибыл в Москву с внушительной делегацией британских бизнесменов, поскольку важное место в переговорах планировалось отвести торгово-экономическому сотрудничеству.

В ходе подготовки московского визита Кэмерона вновь проявились антироссийские настроения в Британии. Так, четыре бывших министра иностранных дел Великобритании обратились к премьер-министру с требованием занять жесткую позицию в беседе с президентом России Медведевым по вопросам борьбы с коррупцией в стране, а также по «делу Литвиненко». Во многом именно сильные антироссийские настроения предыдущего правительства Британии не позволили странам преодолеть противоречия и выстроить конструктивный политический диалог.

Главным итогом московского визита Кэмерона стало решение развивать сотрудничество между странами в соответствии с «Декларацией о партнерстве на основе знаний для модернизации». Это должно было способствовать процессу модернизации России, содействовать обмену практическим опытом с Великобританией как ключевым партнером в сфере решения задач обновления российской экономики, а также в инвестиционных проектах в разных областях. В указанном соглашении содержалось положение о поддержке развития экономики, основанной на знаниях, посредством сотрудничества в области бизнеса, промышленности, образования,

спорта, науки и исследований. Великобритания и Россия уже сотрудничали по ряду этих вопросов в рамках МКТИ, британско-российской рабочей группы по развитию Москвы как международного финансового центра.

Главной целью визита, конечно, было стремление продемонстрировать готовность к стабилизации и восстановлению нормального политического диалога для реализации конкретных практических задач в области торгово-экономического сотрудничества и инвестиций. Министр торговли и инвестиций лорд С. Грин возглавил делегацию из 24 глав крупнейших компаний, с которыми были заключены соглашения на сумму 215 млн ф. ст. Области, в которых эти компании оказывают услуги, варьируют от розничной торговли до технических и финансовых услуг. На сентябрь 2012 г. был запланирован симпозиум в Санкт-Петербурге с участием британских автомобильных и фармацевтических компаний, которые намерены вести торговую деятельность в России.

Важным результатом переговоров стало подписание меморандума о взаимопонимании между инновационным центром «Сколково» и министерством торговли Великобритании в целях развития сотрудничества с ведущими университетами Великобритании, центрами исследований и разработок, а также с теми компаниями и промышленными предприятиями, которые активно занимаются развитием и коммерциализацией новых технологий.

Более того, меморандумы о будущем сотрудничестве подписали «Росатом» и компания «Роллс-Ройс», а также «Российские железные дороги», Российский фонд прямых инвестиций и министерство торговли Великобритании.

7 декабря 2011 г. в Лондоне прошла встреча заместителей председателей МКТИ, директора департамента стран Европы Минэкономразвития России Е.В. Даниловой и директора по международным рынкам Британской службы по торговле и инвестициям Н. Армора. На встрече обсуждалась реализация экономических договоренностей, достигнутых в ходе визита в Россию премьер-министра Великобритании Кэмерона, в том числе упомянутой выше «Декларации о партнерстве на основе знаний для модернизации». Среди приоритетов работы Комитета — организация деловых миссий, в том числе в регионы, расширение прямых контактов среднего и малого бизнеса.

Британская сторона дала понять, что она не намерена обострять политические противоречия и идти на дальнейшую политизацию имеющихся проблем, в частности «дела Литвиненко», хотя

и сделала оговорку, что в этом вопросе придерживается уже не раз озвученной позиции: Лондон настаивает на экстрадиции А. Лугового. Вместе с тем, стороны демонстрируют возможность и, главное, желание продолжать конструктивный политический диалог на фоне проблем в двусторонних отношениях.

Импульс в политическом диалоге, заданный в первые два года пребывания у власти коалиционного правительства, задал тон британско-российским отношениям и после президентских выборов в России.

Через две недели после инаугурации В. Путина в мае 2012 г. состоялся визит министра иностранных дел Великобритании У. Хейга в Москву. Визит главы британского Форин-офис совпал с обострением ситуации на Ближнем Востоке, новым витком кровопролития в сирийском городе Хула, где в результате обстрелов погибло более 100 человек (среди них — более 40 детей). Переговоры в Совете Безопасности ООН по разрешению тяжелой ситуации в Сирии на тот момент зашли в тупик, и текст резолюции, ранее предложенный Великобританией и Францией, был заблокирован Россией. Именно в этот период британская дипломатия предприняла целый ряд попыток повлиять на Россию и убедить ее занять менее жесткую позицию в отношении сирийского кризиса.

По итогам переговоров была достигнута договоренность о создании нового двустороннего механизма: Стратегического диалога на уровне глав внешнеполитических ведомств, которые будут на регулярной основе обсуждать стратегически важные вопросы взаимодействия. Министры иностранных дел подписали первый в истории отношений годовой План консультаций между внешнеполитическими ведомствами двух стран. Кроме того, в ходе визита было принято решение о проведении перекрестного года культуры и языков в 2014–2015 гг. Стороны также подготовили совместное заявление об Олимпийском перемирии¹⁵.

Олимпиада в Лондоне летом 2012 г. дала дополнительный толчок для политического диалога на высшем уровне. 27 июля 2012 г. состоялся визит председателя правительства России Д. Медведева в Лондон по случаю церемонии открытия XXX летних Олимпийских игр. Главной темой визита стал спорт: организация Олимпийских игр в свете подготовки России к проведению зимней Олимпиады в Сочи в 2014 г., Олимпийское партнерство России и Велико-

¹⁵ Такой документ представляет в ООН страна-хозяйка Олимпийских игр. См.: <http://www.tvc.ru/news/show/id/20075>.

британии. В большом интервью газете «Таймс» Медведев дал позитивную оценку состояния российско-британских отношений на современном этапе. Он отметил, что несмотря на период напряженности «стороны нашли в себе силы перевернуть эту страницу и идти дальше, так как от российско-британских отношений многое зависит в мире».

После перерыва в 7 лет состоялся официальный визит в Великобританию президента России В. Путина (последний раз он был в Лондоне на саммите «восьмерки» в 2005 г., а единственный на тот момент государственный визит состоялся еще в 2003 г.). Визит летом 2012 г. был приурочен к посещению спортивных мероприятий, поэтому британские обозреватели окрестили визит Путина «ходом спортивной дипломатии» или «дипломатией дзюдо». Важной темой российско-британских переговоров, которые длились не более часа, стало развитие торговых отношений, энергоснабжение, перспективы сотрудничества в области атомной энергетики. В ходе переговоров британский премьер-министр затронул также тему прав человека, что объясняется, в том числе, и внутренним давлением на Даунинг-стрит, 10 со стороны британского политического истеблишмента и общественности.

На встрече было принято решение о проведении первого раунда переговоров в рамках Стратегического диалога России и Великобритании в формате «2+2»: министров иностранных дел и министров оборон России и Великобритании. Речь шла о новом инструменте в политических отношениях двух стран, который призван обеспечить регулярные контакты на уровне министров иностранных дел и обороны и консультации по ряду международных тем, включая безопасность. Вовлечение в переговоры министров обороны стало важным, хотя и неожиданным событием.

Министр иностранных дел России С. Лавров и министр обороны С. Шойгу встретились со своими британскими коллегами в Лондоне для первого раунда переговоров в формате «2+2» в марте 2013 г. Выступая на пресс-конференции после переговоров, У. Хейг заявил, что в подобном формате министры обсудили целый ряд стратегически важных международных вопросов, включая переговоры «шестерки» посредников по Ирану. Также было проанализировано сотрудничество по Афганистану: Россия внесла существенный вклад в планы коалиции по выводу войск из Афганистана, и Великобритания продолжит работу по обеспечению стабильности и безопасности в этом регионе. Главной темой переговоров оставалась, однако, Сирия.

Уже 10 мая 2013 г. в Сочи прибыл премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон. Главная цель поездки — переговоры по сирийскому вопросу, который превратился в ключевую тему международной повестки дня. Стороны договорились координировать подходы в рамках «Группы двадцати» и «Группы восьми», где Россия и Великобритания председательствовали соответственно. Было подчеркнуто, что торговое сотрудничество между странами набирает обороты. Так, за 2012 г. товарооборот между двумя странами увеличился на 10%, а за первые два месяца 2013 г. — еще почти на 30%. Увеличивается и объем британских инвестиций в российскую экономику: в 2013 г. он составил почти 27 млрд долл. США¹⁶.

Более 60 британских компаний участвуют в подготовке сочинских зимних Олимпийских игр, предоставляя услуги по ряду проектов, от проектирования главного стадиона до обеспечения игр электроэнергией. Одним из главных итогов визита премьер-министра Великобритании Кэмерона в Сочи стало частичное возобновление прерванного после гибели А. Литвиненко сотрудничества российских и британских спецслужб. Сотрудничество будет проходить в ограниченном режиме. Речь идет о решении конкретной задачи: обеспечении безопасности Олимпийских игр.

Главным противоречием России и Великобритании по международным вопросам стала сирийская проблема. Внутренний вооруженный конфликт в этой арабской стране быстро привлек к себе внимание всей мировой общественности. Эскалация насилия в Сирии усугублялась открытой поддержкой сирийской оппозиции странами Запада, включая США и Великобританию. По некоторым данным, оппозиционный Сирийский национальный совет финансировали такие страны, как Ливия, Катар и Объединенные Арабские Эмираты. В общей сложности Россия и Китай заблокировали три резолюции Совета Безопасности ООН, в полной мере поддержанные британским правительством. Коалиция европейских стран, включая Великобританию, открыто осудила методы сирийского правительства в подавлении оппозиции и обвинила его в массовых нарушениях прав человека и применении насилия. Коалиция выступила с инициативой резолюции СБ ООН, предусматривающей санкции в отношении Сирии,

¹⁶ Заявление для прессы по итогам встречи // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/18095>.

если сирийские власти в течение 30 дней не выполнят требование о прекращении насилия в стране. В октябре 2011 г. на голосовании в СБ ООН Россия и Китай воспользовались правом вето, чтобы заблокировать резолюцию. Их позиция сразу вызвала негативный отклик в британском политическом истеблишменте. У. Хейг тогда заявил: «В регионе это расценят как решение принять сторону безжалостного режима, а не народа Сирии»¹⁷.

По словам постоянного представителя России при ООН В.И. Чуркина, проект сирийской резолюции отражал конфронтационный подход и не учитывал формулировки о недопустимости внешнего вооруженного вмешательства, поэтому он был неприемлем для России.

Второе голосование в СБ ООН по Сирии состоялось 4 февраля 2012 г. Марокко, при поддержке Лиги арабских государств, внесло на рассмотрение новый проект резолюции, содержащей требования отставки президента Б. Асада. Проект не исключал в дальнейшем сценарий военного вмешательства в Сирию. Блокирование этой резолюции Россией и Китаем вызвало новую волну критики со стороны британского внешнеполитического ведомства. Министр иностранных дел Хейг обвинил Россию и Китай «в предательстве интересов сирийского народа».

Именно в период провала двух резолюций и краха попыток стран ЕС выступить консолидированным фронтом в отношении Сирии Великобритания активно начала проводить двусторонние консультации с Россией с целью договориться по сирийской проблеме и компенсировать неудачи ооновского формата в двусторонних переговорах с Москвой.

26 января 2012 г. в Лондоне произошла встреча заместителя министра иностранных дел России В. Титова с его британским коллегой Д. Лидингтоном. В феврале 2012 г. состоялись телефонные переговоры У. Хейга и С. Лаврова, а в мае 2012 г. министр иностранных дел Великобритании посетил Москву с официальным визитом. Главная тема переговоров — ситуация на Ближнем Востоке. Повестка дня переговоров в формате «2+2» (между министрами иностранных дел и обороны России и Великобритании) в марте 2013 г. в Лондоне включала ситуацию в Сирии. Позже вопрос обсуждался на встрече Кэмерона и Путина в Сочи в мае 2013 г.

¹⁷ У. Хейг о позиции России по Сирии // URL: <http://ukinrussia.fco.gov.uk/ru/news/?view=News&id=664765382>.

Летом 2012 г. прошла международная конференция в Женеве, на которой члены Совета Безопасности ООН и ряд членов Лиги арабских государств пришли к согласию, что усилия по стабилизации ситуации должны сосредоточиться на создании предпосылок для формирования переходного правительства. Однако главный вопрос, который вызывал дебаты, состоял в следующем: должно ли переходное правительство включать наряду с членами оппозиции представителей действующего режима. По мнению британской стороны, создание переходного правительства исключает участие в нем Б. Асада, поскольку оно противоречит требованиям оппозиции. Данное мнение шло вразрез с позицией России по этому вопросу.

19 июля Россия в третий раз наложила вето в Совете Безопасности на резолюцию, разработанную при поддержке Великобритании. Проект резолюции предусматривал санкции в отношении Сирии на основе главы 7 Устава ООН. В сентябре 2012 г. Хейг, выступая на слушаниях в Палате общин, сказал, что поддержка резолюции Россией и Китаем продемонстрировала бы Асаду, что все мировое сообщество объединило свои усилия в попытке разрешить сирийскую проблему. В противном случае Великобритания вынуждена задействовать иные средства влияния на конфликт. Среди них — гуманитарная помощь и поддержка оппозиции (исключая поставки оружия), экономическое давление и изоляция режима Асада, фиксация случаев нарушения прав человека в Сирии.

Глава британской дипломатии опроверг мнение, будто Великобритания занимается поставками оружия сирийской оппозиции. Британия поставляет специальные средства связи для преодоления «коммуникационной блокады». Поставки проходят в рамках гуманитарной помощи, объемы которой достигли 30 млн ф. ст. Взвешивая все риски и определяя характер помощи, выбор был сделан в пользу невоенной техники. В то же время Хейг не подтвердил, что Великобритания использует третьи страны, такие как Катар, Саудовскую Аравию и Турцию, для поставок оружия, по заказу Великобритании, для сирийской оппозиции. Однако глава внешнеполитического ведомства Великобритании отметил следующее: поскольку существует угроза, что оружие, которое может поставляться сирийской оппозиции антидемократическими режимами, окажется в руках экстремистских группировок, он не исключает, что Великобритании «придется вмешаться или начать поставки оружия, чтобы помешать другим делать это». В таком случае «конфликт в Сирии начнет выглядеть как интервенция

Запада, что повлечет серьезные негативные последствия, в том числе для сирийского народа».

Депутаты призвали Хейга усилить давление на Россию, чтобы как можно скорее принять скоординированное решение по Сирии. В мае 2013 г. ЕС объявил об отмене эмбарго на поставки оружия сирийской оппозиции.

На проходившем в июне 2013 г. саммите «Группы восьми» в Северной Ирландии центральное место занимал сирийский вопрос. Попытки оказать влияние на Россию и убедить ее занять более жесткую позицию в отношении действий режима Асада не увенчались успехом. Тем не менее, все участники саммита подтвердили приверженность мирному решению конфликта, необходимости переговоров «Женева-2», подталкивающих стороны к разрешению конфликта невоенным путем.

Дипломатические усилия России и США, а также голосование в августе 2013 г. в британском парламенте против участия страны в военной операции в Сирии в связи с применением химического оружия, предотвратили силовое вмешательство в конфликт извне.

Великобритания и Россия участвуют в решении и других острых международных проблем. Обе страны — ключевые участники переговорного процесса по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы.

С 2006 г. «шестерка посредников по иранской ядерной программе», включающая пять постоянных членов Совета Безопасности ООН (Соединенное Королевство, США, Китай, Францию, Россию) и Германию, объединяет свои дипломатические усилия для решения этого вопроса. В 2006 г., когда иранская ядерная программа была впервые представлена СБ ООН, «шестерка» обсуждала создание механизма по урегулированию ситуации. В июне 2008 г. Высокий представитель ЕС по внешней политике и безопасности, выступая от имени ЕС как председателя «шестерки», представил Ирану разработанный «шестеркой» проект возобновления переговоров. Уже через месяц в Женеве состоялись переговоры с Ираном, на которых представители стран-посредников еще раз подтвердили необходимость решения иранской ядерной программы дипломатическим путем.

На протяжении 2012 г. «шестерка» провела три раунда переговоров с Ираном (14 апреля — в Стамбуле, 23–24 мая — в Багдаде и 18–19 июня — в Москве), однако существенные решения приняты не были. Иран по-прежнему заявлял, что его атомная программа направлена исключительно на удовлетворение потребностей стра-

ны в электроэнергии. «Шестёрка» совместно с Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) добивается от Ирана приостановки работ по обогащению урана.

В течение 2012 г. мировое сообщество в лице посредников по переговорам пришли к пониманию того, что нужно проводить региональные переговоры, включающие Индию, Пакистан, Россию и Иран¹⁸.

В феврале 2013 г. в Алма-Ате прошел очередной раунд переговоров по Ирану. Посредники приняли решение смягчить санкции в обмен на отказ Ирана от ядерной программы. Многие эксперты считают, что встреча была нерезультативной, более того, казалось очевидным, что возможности договориться и убедить Иран последовать рекомендациям МАГАТЭ нет.

Россия подходит к вопросу об иранской атомной программе, руководствуясь безусловным правом Ирана на развитие гражданской ядерной энергетики, включая право на обогащение ядерного топлива, после прояснения всех вопросов и постановки иранской ядерной деятельности под надежный и всесторонний контроль МАГАТЭ. В то же время, по словам представителя России в ООН В. Чуркина, «эффективность действий мирового сообщества по решению вопросов, связанных с иранской ядерной программой, подрывается односторонними санкциями отдельных стран».

Стоит отметить, что наиболее последовательную политику санкций в отношении Ирана из всех стран ЕС всегда проводила Великобритания. Ужесточение позиции Великобритании в отношении Ирана прослеживается с 2006 г. С этого времени британский политический истеблишмент постепенно наращивает политическое давление на Иран, комбинируя санкции и информационно-пропагандистскую работу. Бескомпромиссная позиция Соединенного Королевства обусловлена во многом ее напряженными отношениями с Исламской Республикой Иран (ИРИ), тесными связями с США и Израилем, а также относительно небольшим (по сравнению с Францией и Германией) экономическим присутствием в Иране.

Как указывалось ранее, в рамках СБ ООН на Иран были наложены 4 раунда санкций в период с 2006 по 2010 г. Эти санкции, вве-

¹⁸ URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfa/612/120918.htm> // Foreign Affairs Committee — Developments in UK Foreign Policy — Minutes of Evidence HC 612-i // Слушания министра иностранных дел Соединенного Королевства в Комитете по международным делам Палаты общин, сентябрь 2012 г.

денные в ответ на отказ Ирана приостановить программу обогащения урана и начать сотрудничество с МАГАТЭ, включают запрет на поставки оружия и ядерных технологий, блокирование иранского экспорта, а также замораживание счетов ключевых иранских компаний и граждан. Резолюция № 1929 от 2010 г. дополнительно ввела требование досмотра иранских грузов (речь идет о запрещенных материалах).

В это же время ЕС ввел дополнительные санкции на продажу оборудования, которое может быть использовано для обогащения урана, а также дополнительно ввел список лиц и компаний, связанных с ядерной программой, счета которых должны быть заморожены. Въезд в ЕС этим лицам был запрещен. В декабре 2011 г. в данном списке значились 39 человек и 141 компания. ЕС также ввел запрет на экспорт оборудования и технологий для очистки и производства природного газа¹⁹.

С 2008 г. Лондон оказывал на Тегеран давление, которое, по мнению многих наблюдателей, было более сильным по сравнению с другими странами — членами ЕС в составе «шестерки» посредников. Так, в ходе контактов с российской стороной иранцы неоднократно жаловались на негативную настроенность представителей Великобритании по отношению к ИРИ.

Россия высказывается резко против попыток усиления санкционного давления, считая, что подобный подход не будет способствовать привлечению Ирана за стол переговоров. Одновременно с этим Великобритания, США и ряд других стран, которые вводят односторонний режим санкций в отношении Ирана, осознают возможность того, что дальнейшие их попытки усиления давления на Иран через систему санкций в рамках СБ ООН могут натолкнуться на вето России и Китая.

С избранием Х. Роухани на пост президента ИРИ появилась надежда, что переговоры по иранской ядерной программе выйдут из тупика. Действительно, в ноябре 2013 г. было достигнуто временное соглашение по ядерной программе Ирана на основе концепции России.

Тема прав человека занимает особое место в российско-британской повестке. Эти вопросы широко обсуждаются на высоком уровне в рамках российско-британского диалога по правам чело-

¹⁹ Q&A: Iran sanctions // URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15983302>.

века, в британском парламенте и прессе. В июле 2012 г. в Лондоне состоялись переговоры в рамках ежегодного российско-британского диалога по правам человека, на котором затрагивались вопросы, связанные с изменениями в российском законодательстве, обеспечением свободы слова и собраний в России, правозащитной деятельности, ситуации на Северном Кавказе и «делом Магницкого».

Еще в ходе московского визита в 2011 г. Д. Кэмерон встретился с российскими правозащитными организациями — Мемориал, Фонд «Социальное партнерство», «Эмнисти Интернэшнл», «Хьюман райтс воч» и др. — для обсуждения темы соблюдения прав человека на Северном Кавказе, свободы выражения мнений и собраний, а также расследования таких громких дел, как смерть С. Магницкого и убийство А. Политковской.

В феврале 2012 г. в британском парламенте по инициативе депутата от Лейбористской партии Д. Макшейна в Палате общин прошли дебаты по «делу Магницкого», что вызвало резко негативную реакцию посольства России в Великобритании. На слушаниях в парламенте депутаты потребовали от британского правительства ввести жесткие меры, а именно запретить въезд в Великобританию российским чиновникам и официальным лицам, причастным к смерти российского юриста. Такие меры, по рекомендации Конгресса, на тот момент уже были приняты администрацией президента США. Форин-офис тогда занял умеренную позицию по данному вопросу, отмечая, что Британия стремится вовлекать Россию в диалог по правам человека путем развития двусторонних контактов, избегая резких выпадов и ультимативных заявлений (в отличие от подхода к российско-британским отношениям предыдущего правительства).

В 2012 г. британский МИД опубликовал доклад о состоянии прав человека в мире, включая ситуацию с правами человека в России. В Великобритании отметили ряд существенных нарушений в ходе последних президентских выборов в России, ограничения свободы слова и собраний, прав женщин, инвалидов, несовершенство системы наказаний и др. Тщательный мониторинг соблюдения основополагающих стандартов в области прав человека проводили сотрудники посольства Великобритании в Москве. В ходе выборов британское посольство оказывало финансовую поддержку проекту «Карта нарушений на выборах». Проект ассоциации «Голос» был направлен на выявление и фиксацию нарушений в ходе парламентских выборов в России 2011 г.

Еще одно важное направление работы британского МИДа — финансирование онлайн-медиа. Среди них необходимо выделить интернет-издание «Кавказский узел». Британская поддержка оказывалась также деятельности межрегиональной ассоциации правозащитных организаций «Агора» в части укрепления правовой защиты интернет-ресурсов²⁰.

Великобритания намерена укреплять сотрудничество с Россией в части координации реформы МВД и укрепления верховенства закона через работу Фонда в области правосудия, который был создан по итогам встречи Д. Кэмерона и Д. Медведева в сентябре 2011 г. Важным направлением работы для Британии стало финансирование проектов Фонда социального партнерства, направленных на предотвращение участившихся случаев смерти в СИЗО. Большая работа велась в сфере урегулирования конфликтов с применением насилия и защиты гражданского населения. Так, Британский фонд предотвращения конфликтов направил порядка 900 тыс. ф. ст. на реализацию долгосрочных проектов на Северном Кавказе. В целом в 2011 финансовом году британское правительство выделило около 1,25 млн ф. ст. на реализацию проектов в сфере развития демократии и обеспечения прав человека в России.

Такой же бюджет коалиционное правительство направило на финансирование проектов по продвижению демократических ценностей, правозащитную деятельность, повышение эффективности институтов гражданского общества и совершенствование судебной системы в России в 2012 г. В докладе о состоянии прав человека, опубликованном в 2013 г., указывалось, что вопросы прав человека на протяжении всего 2012 г. составляли важную часть двусторонней повестки дня. Озабоченности в Лондоне вызвали новые законодательные инициативы России, в том числе закон о НКО, о запрете пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди детей.

Много усилий прилагается для усовершенствования системы правосудия. В 2012 г. министры юстиции России и Великобритании продолжили программу по сотрудничеству с целью обмена экспертными оценками. На период 2012–2013 гг. посольство

²⁰ Минюст приостановил деятельность региональной общественной организации «Голос» в сентябре 2013 г., поскольку организация не подала заявление о включении ее в реестр НКО, выполняющей функции иностранного агента. В 2013 г. прокуратура потребовала от «Агоры» зарегистрироваться в качестве иностранного агента.

Великобритании в Москве продолжило финансирование 14 проектов, направленных на усиление потенциала гражданского общества и системы прав человека и правосудия, обеспечение кибербезопасности, борьбу с гомофобией, противодействие домашнему насилию в российских семьях, а также на развитие общественного диалога и диалога культур²¹.

В июле 2013 г. британская газета «Дейли телеграф» обнародовала новость о том, что британские власти ввели запрет на въезд в Великобританию 60 российских чиновников, предположительно причастных к смерти С. Магницкого. Сообщалось, что запрет ввело министерство внутренних дел Великобритании. Так называемый «список Магницкого» в июне 2012 г. обнародовала и предложила руководствоваться им для введения запрета на въезд Американская комиссия по безопасности и сотрудничеству в Европе (Американская хельсинкская комиссия), которую возглавляет сенатор Б. Кардин. Конгресс США принял «закон Магницкого» в декабре 2012 г. Согласно «Дейли телеграф», информация о создании Великобританией «списка Магницкого» содержалась в закрытом ответе британского МВД на запрос депутата от Консервативной партии Д. Рааба в апреле 2013 г. МВД Великобритании, между тем, отказалось комментировать подобную публикацию.

Согласно данным на сайте Палаты общин, ответ замминистра внутренних дел М. Харпера на запрос сводился к следующему: «британский МВД придерживается политики неразглашения информации о въезде или запрете на въезд в Соединенное Королевство. Департамент по работе с особыми случаями уже ознакомлен со списком и предпринял соответствующие меры с целью не допустить выдачу виз данным лицам»²². В свою очередь, британские официальные лица по данному сообщению хранили молчание и отказывались комментировать эту новость. За британскую сторону высказалась российская — в лице министра иностранных дел России С. Лаврова, который заявил, что официальная Москва не получала никаких сообщений из Лондона по данному вопросу.

Стал ли этот случай очередной попыткой британских СМИ накалить атмосферу вокруг российско-британских отношений, или британской стороне, действительно принявшей такой закон,

²¹ Список проектов, финансируемых британским посольством в Москве 2012–2013 гг. // URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211635/Bilateral_Projects_Programme_12-13.pdf.

²² URL: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/cm130418/text/130418w0001.htm#130418w0001.htm_wqn11.

не хватает смелости признаться в этом, судить сложно. Очевидно, что разногласия вокруг еще одного «дела» (вслед за «делом Литвиненко») хрупкие политические отношения двух стран могут не выдержать. Британское коалиционное правительство это понимает. Великобритания потратила достаточно много дипломатических усилий, чтобы возобновить диалог с Россией, и в своей внешней политике ей приходится идти на компромиссы, находя баланс между антироссийским лобби и внешнеполитическими интересами, осторожно выбирая политическую риторику, поскольку Россия становится достаточно важным стратегическим партнером.

В настоящее время нет сдвигов и по «делу Литвиненко» (официальное заключение о вскрытии его тела до сих пор не опубликовано). Ряд решений, принятых предыдущим правительством в отношении России, до сих пор не отменен (в том числе о сотрудничестве спецслужб). После слушаний по «делу Литвиненко» в Лондоне в декабре 2012 г. в британской прессе появились материалы о том, что А. Литвиненко был платным агентом британских спецслужб, который к тому же сотрудничал с испанскими разведывательными ведомствами по просьбе британской внешней разведки. Газета «Таймс» писала о том, что, несмотря на новые обстоятельства, нельзя допустить, чтобы это ухудшило российско-британские отношения. В декабре в Лондоне завершился последний раунд предварительных слушаний по делу Литвиненко. На 1 мая 2013 г. было назначено первое разбирательство дела по существу (которое позже было перенесено на осень 2013 г.). Следственный комитет России направил ходатайство о разрешении его представителю присутствовать на заседании, поскольку российское государство является заинтересованной стороной в процессе, однако ответа не получил.

Между тем 26 февраля 2013 г. в Лондоне состоялось еще одно слушание по делу, на котором было принято решение, что по полученному запросу британского правительства судебные материалы могут быть засекречены. Газета «Гардиан» сразу написала, что Хейг и Кэмерон «танцуют русскую тарантеллу» и стараются скрыть доказательства того, что за отравлением Литвиненко радиоактивным полонием в 2006 г. стоит Россия. Газета «Таймс» считала, что Лондону необходимо подтвердить свою репутацию места, безопасного для глобальной элиты, а значит, власти должны обеспечить тщательное и открытое судебное дознание. Другие британские СМИ писали о том, что секретные судебные заседания оскорбительны

для принципов правосудия. Вместе с тем в СМИ сообщалось и о том, что решение могло быть вызвано нежелательностью огласки роли британских спецслужб в «деле Литвиненко».

Важно обратить внимание, что такое решение по «делу Литвиненко» было принято фактически накануне визита в Лондон С. Лаврова и С. Шойгу, которые прибыли в Великобританию для первого раунда переговоров в рамках Стратегического диалога. Засекречивание материалов дела означало невозможность утечки информации в британскую прессу, зачастую враждебно настроенную в отношении России. Это, в свою очередь, снижало риск провокации антироссийских настроений.

* * *

Сегодня британская политика в отношении России отличается осторожностью высказываний и прагматизмом действий. Большинство напряженных моментов и противоречий, накопленных в период лейбористского правительства, не удалось разрешить, возникли новые противоречия по международной повестке дня, однако при этом возобновилась динамика переговорного процесса. Намечился ряд перспектив сотрудничества в области энергетики, финансов и совместных инвестиционных проектов. И хотя политическое сознание части британской политической элиты находится под властью стереотипов и инерционное мышление времен холодной войны все еще сохраняется, сегодня в Великобритании появляются ростки нового восприятия России как партнера, с которым можно заложить фундамент долгосрочного сотрудничества. Этому способствует и новая бизнес-атмосфера Форин-офис, который во главу угла ставит экономические интересы, в том числе — интересы британского бизнеса в России. Значительную роль здесь играют совместные российско-британские перспективные бизнес-проекты, а также появление нового поколения политиков, осознающих, что Россия является важной частью глобального мирового порядка, отношения с которой нужно развивать.

Тема прав человека остается почвой для критических высказываний в отношении России в британском парламенте. Некоторые из британских парламентариев используют площадку Палаты общин для прямых нападок и критики, создавая негативный образ России не только на уровне парламентских дебатов, но и в прессе.

Чем может ответить Россия антироссийским настроениям в Великобритании? Безусловно, здесь важна открытость и готовность вести диалог, расширение контактов в разных областях бизнеса и гуманитарной сферы. Важно обеспечить продвижение позитивного образа России в Великобритании за счет поддержки и распространения русской культуры, языка, студенческих обменов, совместных образовательных и научно-исследовательских программ. Сегодня этим достаточно успешно занимаются фонд «Русский мир», Россотрудничество, другие общественные и государственные организации.

2014 год станет российско-британским перекрестным годом культуры. Безусловно, что запланированные мероприятия создадут хороший фон для продвижения во всех сферах к более тесным и доверительным отношениям между нашими двумя странами.

Глава 17. «ЭКОНОМИЗАЦИЯ» ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Влияние Соединенного Королевства на мировую политику длительное время было основано на той роли, которую страна играет в глобальной экономике. Экономические трудности заставляют правительство искать новые эффективные пути их разрешения, в том числе за счет инструментов внешней политики¹.

Тяжелое положение экономики государства, согласно Стратегии национальной безопасности Соединенного Королевства, представляет собой главную угрозу для суверенитета страны². Иными словами, возможность Великобритании удовлетворять национальные потребности и интересы, а также реализовать государственные цели напрямую зависит от ее экономической устойчивости. Весь британский государственный аппарат, включая министерство иностранных дел, в качестве определяющей задачи видит именно улучшение состояния экономики страны и придание ей новых импульсов для роста. Неудивительно, что руководство Великобритании отдает приоритет решению именно экономических проблем по сравнению с решением проблем по устранению угроз со стороны международного терроризма, распространения ядерного оружия, киберпреступности и даже стихийных бедствий.

Возглавив министерство иностранных дел страны, консерватор У. Хейг в серии речей охарактеризовал ситуацию в сегодняшнем мире. Выражаясь его словами, мир стал подобен «сетевой структуре» и уже никогда не будет таким, каким он был до гло-

¹ Хесин Е. С. Первые итоги экономической политики коалиционного правительства // Коалиционное правительство Великобритании — год после выборов / Под ред. Ал. А. Громыко, Е. В. Ананьевой (Доклады Института Европы РАН. № 270). М.: Русский сувенир, 2011. С. 63—75.

² National Security Strategy «A Strong Britain in an Age of Uncertainty». P. 14 // URL: http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf (дата обращения: 11.02.2013).

бального экономического кризиса³. Расстановка сил на международной арене изменилась, экономическая активность стала смещаться в регионы, ранее активно не задействованные в мировом товарообороте.

Не умаляя определяющего значения США во всех аспектах внешней политики Великобритании, а также важность отношений с континентальной Европой, руководство Соединенного Королевства выделило в качестве важных участников развития современной мировой экономики — а следовательно, и своих важнейших партнеров — Китай, Индию, страны Латинской Америки и Персидского залива. Для Британии, испытывающей серьезные проблемы со стимуляцией внутреннего спроса, рынки именно развивающихся стран способны стать тем спасательным кругом, который поможет стране нормализовать состояние ее экономики.

Выступая в январе 2011 г. в Гонконге, У. Хейг заявил, что к 2030 г. на азиатских покупателей будет приходиться около 43% мирового потребления, отметив особую значимость рынков КНР и Японии, поскольку они представляют собой крупнейшие площадки для сбыта «предметов роскоши», — продукции, экспорт которой очень важен для Британии⁴. По словам главы британского МИДа, не менее значим для Лондона и рынок латиноамериканских государств, совокупный ВВП которых уже на сегодня превысил 5 трлн долл. США и не прекращает расти. Указывая на важность развития экономики Южной Америки для благополучия мировой экономической системы (и соответственно Британии), Хейг особенно отметил влияние Бразилии, которая к 2025 г. должна стать пятой крупнейшей экономикой мира, а также — Мексики и Аргентины, чей совокупный ВВП не уступает аналогичному показателю Индии⁵.

Признавая смещение экономической активности из развитых стран в развивающиеся, британское руководство указывает на «недооцененность» в своей внешней политике мировых регионов, которые начинают принимать непосредственное участие в построе-

³ Hague W. «Britain's Foreign Policy in a Networked World» Speech // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/britain-s-foreign-policy-in-a-networked-world-2>.

⁴ Hague W. «Asia and Britain — Partners from East to West» Speech // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/asia-and-britain-partners-from-east-to-west>.

⁵ Hague W. «Britain and Latin America: Historic Friends, Future Partners» Speech // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/britain-and-latin-america-historic-friends-future-partners>.

нии нового мирового порядка. Так, по словам Хейга, в настоящее время объем вывоза товаров из Великобритании в Ирландию выше экспорта в Индию, Китай и Россию вместе взятых⁶. О значении для британской внешней политики развивающихся стран красноречиво свидетельствует так называемая «экспортная революция». Она выразилась в том, что во втором квартале 2012 г. (впервые с момента присоединения Соединенного Королевства к общему европейскому рынку в 1970-х гг.) вывоз товаров в страны, не входящие в Евросоюз, превысил результат по экспорту в ЕС. Очевидно, что Великобритания ищет новые рынки для своей продукции, предпочитая экономически слабеющей Европе растущие экономики развивающихся стран.

Необходимо заметить, что Соединенное Королевство сочетает расширение экономических связей с развивающимися странами Восточной Азии, Латинской Америки и государствами Персидского залива с продвижением темы, связанной с соблюдением прав человека. Однако, несмотря на утверждение британским внешнеполитическим ведомством принципа повсеместной защиты прав и свобод человека, потребность в новых экономических партнерах способна поставить его под вопрос. Например, в ходе визитов У. Хейга в ближневосточные государства, а также Китай вопросы недемократического политического устройства и ущемления прав местных граждан опускались.

Более того, в середине октября 2012 г. парламентская комиссия по иностранным делам заявила, что руководство страны должно признать наличие противоречий между экономическими приоритетами Великобритании и действиями, направленными на защиту прав человека⁷. В первую очередь данное замечание относится к неоднозначной политике Соединенного Королевства на Ближнем Востоке, где страна, с одной стороны, поддерживает преобразования в рамках «арабской весны», а с другой — продолжает активно заключать торговые соглашения с авторитарными режимами региона по продаже им британской военной техники. Отвечая на критику парламентариев, премьер-министр страны Д. Кэмерон в ходе визита в ОАЭ заявил, что он «не будет оправдываться» за переговоры с Арабскими Эмиратами и Саудовской Аравией

⁶ Hague W. «Britain's Foreign Policy in a Networked World» // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/britain-s-foreign-policy-in-a-networked-world>—2.

⁷ The FCO's Human Rights Work in 2011 / Foreign Affairs Committee. 19 June, 2012 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfa/116/11602.htm>.

о продаже продукции британского военно-промышленного комплекса. «Это [подобное партнерство. — Я.Г.] крайне важно для британского рынка труда», — отметил он⁸.

Сложное положение британской экономики толкает руководство страны и на соответствующее понимание многополярности современного мира. В британском МИДе указывают, что в ближайшие десятилетия процесс принятия решений на международной арене будет зависеть от более широкого круга участников мировой политики. Причем в качестве основного форума для принятия важнейших решений в сфере экономики Соединенное Королевство рассматривает «Большую двадцатку», а не «Большую восьмерку», что было характерно до начала финансового кризиса. «Восьмерка», по мнению Форин-офис, в будущем уже не сможет оказывать прежнего влияния на мировую экономику и вместо этого сосредоточится на урегулировании политических вопросов.

Связь экономической основы внешней политики и идеи многополярности прослеживается и в поддержке Лондоном институционального преобразования международных отношений. В частности, Британия активно выступает за включение в состав Евросоюза Турции, что, в первую очередь, объясняется возможностью приобрести новый выгодный рынок для экспорта своей продукции, который на сегодня растет в Европе быстрее остальных. Кроме того, Соединенное Королевство — один из наиболее ярких сторонников структурной реформы ООН, направленной на включение в число постоянных членов Совета Безопасности таких стран, как Бразилия и Индия.

Экономический кризис также заставил Великобританию обратить особое внимание на проблему, связанную с применением другими странами протекционистских мер во внешнеэкономических отношениях. Свободная торговля и открытость рынков, поддерживаемая механизмами Всемирной торговой организации (ВТО) и договоренностями в рамках G20, — важнейшие условия процветания Соединенного Королевства. Именно поэтому его руководство указывает на ограничение глобального товарооборота в качестве еще одной угрозы для государственной безопасности. «Мы никогда не должны позволять некоторым странам прибегать к протекционизму под предлогом развития собственных промышленных отраслей... Свободная торговля у нас в генах», — отмечал в ноябре 2012 г. британский премьер-министр на торжественном ужине

⁸ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20216028>.

у лорда-мэра Лондона в своей традиционной речи, посвященной внешней политике⁹.

Таким образом, все многообразие возможностей правительства, включая Форин-офис, сосредотачивается на росте экономики страны и количестве рабочих мест для британцев. В июле 2011 г. У. Хейг в очередной раз дал понять дипломатическому корпусу, что «содействие торговле в деятельности министерства иностранных дел должна быть подобно крови, которая протекает по каждому сосуду в организме ведомства»¹⁰.

Не откладывая дело в долгий ящик, британское руководство принялось на практике адаптировать внешнюю политику страны к новым экономическим реалиям. Действия Лондона полностью вписались в выведенное лордом Пальмерстоном правило, на которое сослался Хейг: «Задача правительства должна состоять в открытии и защите путей для купца»¹¹. Несмотря на критику в ограничении внешней политики страны исключительно борьбой за дополнительный экспорт и привлечение инвестиций, власти Великобритании посчитали данный подход единственно верным.

В рамках Национального совета по безопасности, который был создан с приходом к власти коалиционного правительства, появился специальный подкомитет по делам развивающихся государств. В основу построения и укрепления отношений Лондона с активно развивающимися странами лег формат именно двусторонних отношений, особенно в ранее незнакомых британскому бизнесу регионах. Подход Кэмерона принципиально отличается от политики правительств Блэра и Брауна, которые во внешней политике делали упор на многосторонние отношения в рамках международных организаций.

Кабинет Кэмерона вернулся к практике создания новых дипломатических представительств. Уже через полтора года после начала работы коалиционного правительства открылось шесть посольств и семь генеральных консульств в развивающихся государствах, существенно увеличена численность их сотрудников. Всего

⁹ Cameron D. «Lord Mayor's Banquet 2013» Speech // URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/9673847/David-Camerons-Lord-Mayors-Banquet-speech-in-full.html>.

¹⁰ Hague W. «Britain's Prosperity in a Networked World» Speech // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/britain-s-prosperity-in-a-networked-world>.

¹¹ Hague W. «The Business of Diplomacy» Speech // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-business-of-diplomacy>.

к 2015 г., по данным У. Хейга, Великобритания намеревается открыть до одиннадцати новых посольств и восьми генеральных консульств, увеличив численность своего дипломатического штата в быстрорастущих городах и регионах мира на 300 человек¹². С 2010 г. Британия стала одной из трех европейских стран, представленных во всех государствах Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), а также увеличила численность своих представителей в Китае и Индии на 50 и 30 человек, соответственно. Отмечая эти успехи на Всемирном экономическом форуме в швейцарском Давосе в январе 2013 г., Кэмерон дал понять, что «если кто-то считает данные показатели неприкрытой рекламой Соединенного Королевства и британского бизнеса, он абсолютно прав»¹³.

Развитие сети диппредставительств происходит на фоне масштабных сокращений госрасходов внутри страны. Правительство экономит на иных формах внешнеполитического сотрудничества. В частности, в сентябре 2012 г. британский МИД объявил о договоренности с Канадой размещать посольства двух государств в одном здании в тех странах, где до настоящего времени у них не было официальных представительств. В настоящее время Лондон ведет переговоры об аналогичной форме сотрудничества с Австралией и Новой Зеландией. Подобная форма дипломатической кооперации существует у Соединенного Королевства с Францией и Германией.

Осознание британским руководством потенциальной выгоды от укрепления отношений с развивающимися странами Азии и Латинской Америки сказывается и на внешней политике в отношении государств Евросоюза. Не принимая планы по дальнейшей политической интеграции, Соединенное Королевство заинтересовано в сохранении членства в ЕС, в первую очередь, из-за участия в механизме Единого внутреннего рынка, который для британского экспорта играет значительную роль. Пребывая в кризисе, экономика Европы характеризуется пониженным внутренним спросом, что не позволяет Великобритании экспортировать свою продукцию на европейский рынок в тех объемах, которые уже сегодня могут принять азиатские и южноамериканские

¹² Hague W. «Foreign policy has to support jobs and growth, and prosperity» Speech // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-policy-has-to-support-jobs-and-growth-and-prosperity>.

¹³ URL: <http://www.number10.gov.uk/news/prime-minister-david-camerons-speech-to-the-world-economic-forum-in-davos/>.

государства.

Потребность в новых источниках роста экономики толкает руководство Великобритании и на корректировку внутренней экономической политики. Так, для увеличения притока иностранных инвестиций правительство, придя к власти, приняло решение снизить к 2014 г. налог на прибыль предприятий с 28 до 21%. Шквал критики внутри страны вызвало снижение с апреля 2013 г. предельной ставки подоходного налога с 50 до 45%. По мнению британского руководства, эта мера также должна помочь стране в международной конкурентной борьбе за приток капитала, который сегодня направляется в страны с более выгодными фискальными системами.

Важнейшей задачей в рамках «экономизации» внешней политики правительство Британии определило и расширение обязанностей дипломатических работников, которые, по задумке властей, должны стать проводниками интересов британского бизнеса в развивающихся регионах. «Я хочу, чтобы дипломатические работники были не только политическими представителями Британии, но и ее экономическими агентами», — заметил премьер-министр страны Д. Кэмерон в ноябре 2012 г.¹⁴ Тогда же он объявил о назначении восьми торговых представителей Британии в ряд перспективных с экономической точки зрения государств, включая Мексику, Индонезию, Марокко, ЮАР, Камбоджу и Казахстан. На степень важности института торговых представителей для британского руководства указывает то, что должность «экономического посланника» в Китае занял известный и уважаемый политик-тори Кеннет Кларк, при премьер-министрах из Консервативной партии возглавлявший министерства финансов, внутренних дел и юстиции.

По мнению Кэмерона, дипломаты должны исполнять функции торговых агентов, превращая здания посольств в своеобразные выставочные залы для продукции британского бизнеса. Сам глава правительства за время своего премьерства, отправляясь с визитами в такие страны, как Китай, Индия, Мексика, Бразилия, Малайзия и Россия¹⁵, каждый раз привозил с собой большие делегации, которые состояли из представителей компаний Соединенного Ко-

¹⁴ URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/9673847/David-Camerons-Lord-Mayors-Banquet-speech-in-full.html>.

¹⁵ *Ананьева Е.В.* Россия во внешней политике коалиционного правительства Британии // Дипломатический ежегодник-2011. М.: Аспект Пресс, 2012. С. 106–123.

ролевства. Не в последнюю очередь за счет активности высшего руководства объем экспорта британских товаров за первые два года работы коалиционного правительства возрос: в Бразилию — на 25%, в Китай — на 40% и в Россию — на 80%.

По словам президента Конфедерации британской промышленности (КБП) Р. Карра, «для процветания бизнеса в высококонкурентной среде предпринимателям потребуется, в том числе, более существенная поддержка от [британских] посольств»¹⁶. Британское руководство не осталось в стороне от просьб бизнеса и в рамках министерства иностранных дел создало специальное экономическое подразделение, которое сделало упор на обучение дипломатов навыкам коммерческой дипломатии. По словам министра финансов страны Дж. Осборна, задача заключается в том, чтобы «превратить весь мир в рынок сбыта британских товаров»¹⁷.

Дипломатам, в частности, предлагают пройти курсы по экономике, теории бизнеса и прочим смежным областям. Особое внимание уделяется изучению языков развивающихся стран. Экспертами, которые дают мастер-классы в рамках данной структуры, выступают представители Агентства по торговле и инвестициям, КБП и множества профильных министерств и бизнес-структур. В целом многочисленные меры по поддержке государством бизнеса детально приведены в изданной в мае 2011 г. специальной Хартии для бизнеса¹⁸.

На сегодняшний день создание новых рабочих мест для британцев и придание роста экономике Соединенного Королевства — не просто главная задача для дипломатов страны. У. Хейг охарактеризовал ее как «экзистенциальную», т.е. такую, от которой зависит само существование Великобритании как страны, способной отстаивать собственные интересы и достигать необходимых целей на международной арене¹⁹. В ее реализации британское руководство готово прибегать и к нетрадиционным ме-

¹⁶ *Hague W.* «Foreign policy has to support jobs and growth, and prosperity» Speech // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-policy-has-to-support-jobs-and-growth-and-prosperity>.

¹⁷ Цит. по: *Hague W.* «The Business of Diplomacy» Speech // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-business-of-diplomacy>.

¹⁸ A Charter for Business / Foreign & Commonwealth Office. 1 February, 2011 // URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/35438/business-charter.pdf.

¹⁹ Ibid.

тодам.

Так, в октябре 2008 г., когда страной еще руководили лейбористы, правительство решилось на весьма радикальный шаг: применить антитеррористическое законодательство в отношении Исландии. Причиной послужили действия исландского банка, который в разгар финансового кризиса в связи с банкротством приостановил выплаты по вкладам около 300 тыс. британских граждан. После решения властей Исландии о возврате британцам 3,8 млрд евро правительство Соединенного Королевства отменило действие антитеррористических законодательных норм, однако подобные жесткие меры в отношении даже европейских партнеров свидетельствуют о фундаментальном значении экономической составляющей для британского суверенитета и решимости Лондона использовать внешнеполитические инструменты давления. Примечательно, что Британия применила антитеррористическое законодательство в самом начале глобального финансового кризиса, когда масштаб проблем в экономике страны виделся далеко не таким, каким он оказался на самом деле. Можно представить, на какие шаги пошло бы Соединенное Королевство, если бы Исландия заморозила счета своего банка сегодня.

Чрезмерное внимание, которое коалиционное правительство сосредотачивает на экономической составляющей внешней политики, нещадно критикуют политики и экспертное сообщество. По их мнению, усилия властей могут негативно сказаться на эффективности других аспектов деятельности Британии на международной арене, включая борьбу с терроризмом и киберпреступностью, решение экологической проблемы, а также на вопросах, связанных с ущемлением прав и свобод человека в разных регионах мира. Курс У. Хейга, в частности, раскритиковал его однопартиец и экс-министр иностранных дел М. Рифкинд²⁰. По словам лейбориста Д. Милибэнда, которого Хейг сменил в должности руководителя Форин-офис в 2010 г., «низкокачественный меркантилизм — во все не внешняя политика государства»²¹.

Критика «экономизации» внешней политики правительства Кэмерона продолжается. Однако до тех пор, пока внутренний спрос не сможет обеспечить устойчивый рост британской эконо-

²⁰ The Role of the FCO in UK Government / House of Commons Foreign Affairs Committee. 15 December, 2010 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaft/665/10121502.htm>.

²¹ Ibid.

мики, правительство не отступит от выбранной модели. Это становится понятно по тем амбициозным показателям, которые определили для себя британские власти. Министр финансов рассчитывает на рост объемов британского экспорта к 2020 г. до 1 трлн ф. ст. По планам премьер-министра, количество британских компаний, работающих на экспорт, должно увеличиться к этому же году на 100 тыс., что позволит ежегодно пополнять государственную казну на 30 млрд ф. ст.²²

На протяжении еще многих лет экономический фактор останется решающим при определении целей внешней политики Великобритании. Успех руководства страны будет зависеть от множества факторов, влияние даже которых весьма трудно предсказать на год или два вперед. Однако уже сегодня можно утверждать, что задача по экономической переориентации Соединенного Королевства на активную работу с развивающимися рынками имеет стратегическое значение. В долгосрочной перспективе именно она будет определять разнообразные аспекты отношений Британии с другими государствами на международной арене.

²² *Hague W.* «Foreign policy has to support jobs and growth, and prosperity» Speech // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-policy-has-to-support-jobs-and-growth-and-prosperity>.

Глава 18. ПЕРЕЗАГРУЗКА АНГЛО-ИРЛАНДСКИХ ОТНОШЕНИЙ

В мае 2011 г. состоялось знаменательное для англо-ирландских отношений событие: Ирландию посетила королева Елизавета II. Несмотря на связанную с ее визитом некоторую эйфорию и в целом положительные оценки визита, в Ирландии его восприняли неоднозначно.

С точки зрения англо-ирландских отношений, визит можно рассматривать в трех аспектах: политическом, экономическом и психологическом.

Британский монарх впервые после обретения страной независимости в 1921 г. посетил Ирландию, и визит приурочили к столетию визита в Ирландию деда Елизаветы II — короля Георга V в 1911 г. С тех пор нога британских суверенов не ступала на землю независимого ирландского государства, хотя Северную Ирландию они посещали неоднократно. За время своего почти 60-летнего царствования Елизавета II посетила 129 стран, близких и далеких, но сложные отношения с ближайшим соседом препятствовали королевским визитам.

Надо сказать, что до 1911 г. визиты британских монархов не были редкостью. Только в начале XX столетия там побывала королева Виктория (1901), короли Эдуард VII (1903) и Георг V (1911). Как правило, эти визиты преследовали определенные политические цели. Так, королева Виктория в разгар англо-бурской войны стремилась вызвать у ирландцев подъем патриотических чувств, чтобы рекрутировать солдат на войну с бурами. Эдуард VII прибыл в страну во время прохождения в Палате общин важного для Ирландии земельного закона, тем самым дав сигнал о его одобрении и рассчитывая на укрепление лояльности ирландцев британской короне.

Поскольку создание ирландского государства происходило отнюдь не мирным путем, англо-ирландские отношения после 1921 г. отличались особой сложностью. После войны за независимость в начале 1930-х гг. разразилась война экономическая. Во время Второй мировой войны отношения обострились из-за нейт-

ральной позиции Ирландии и ее отказа участвовать в антигитлеровской коалиции. Наконец, последняя треть XX столетия была отмечена североирландским кризисом, усилившим напряжение между Ирландской Республикой и Великобританией.

В результате сложного и длительного, растянувшегося на десятилетия, трехстороннего переговорного процесса между Великобританией, Северной Ирландией и Ирландской Республикой было подписано соглашение «Страстной пятницы» (1998). За ним стояли многолетние усилия английских и ирландских политиков: М. Тэтчер, Дж. Мейджора и других. Особую роль сыграл Тони Блэр, поставивший задачу урегулировать североирландский конфликт и добившийся ошутимого результата.

О возможности визита королевы заговорили фактически после подписания соглашения. Потребовалось, однако, более 10 лет для его реализации, как, впрочем, и для нормализации обстановки в Северной Ирландии на основе достигнутых договоренностей. Было много сомнений и барьеров не только политических, но и психологических. Они были связаны, в частности, с убийством ирландскими республиканцами в Ирландии в 1979 г. члена королевской семьи (дяди супруга королевы — герцога Эдинбургского) лорда Маунтбеттена. Нужны были особые, беспрецедентные меры безопасности, которые и были приняты в ходе визита. Кроме того, в сентябре 2005 г. произошло разоружение ИРА, и обстановка стала намного спокойнее.

В конкретную плоскость вопрос был переведен в 2010 г., когда Д. Кэмерон договорился с ирландским премьером Б. Козном приурочить визит к столетию посещения Ирландии Георгом V. Определенную роль в подготовке сыграл принц Уэльский, встретившись в ирландском посольстве в Лондоне с представителями ирландской элиты.

Как писала английская и ирландская пресса, визит Елизаветы II носил исторический характер. Действительно, он символизировал окончательное признание на высшем уровне суверенности ирландского государства. И именно так его, в основном, восприняли в Ирландии. Подобное восприятие стало свидетельством того, что ирландцы ушли от свойственного им долгие годы понимания независимости как противопоставления всему английскому, избавились от связанных с Британией болезненных ощущений. Можно даже сказать, что британская монархия стала пользоваться популярностью в Ирландии. Так, свадьбу принца Уэльского посмотрели по телевизору 1,3 млн человек, т.е. почти

треть населения страны, а визит королевы одобрили (согласно опросам) 80% жителей, что было невозможно 10–15 лет назад. Подтверждением перемен в настроениях стала редакционная статья майского журнала «Хистори Айрленд», в которой вспомнили такую шутку 1980-х гг.: «Если королева когда-либо посетит Ирландию, мы с извинениями отдадим ей страну»¹. Шутка свидетельствовала о нереальности подобного события.

Визит состоялся во второй половине мая 2011 г., а в начале мая в упомянутом журнале появилось несколько статей, посвященных пребыванию на ирландской земле королевских особ: Виктории (1901), Эдуарда VII (1903) и Елизаветы Австрийской в 1879 и 1880 гг. В отдельной статье отмечалось, что впервые транслируемая по телевидению коронация Елизаветы II в 1953 г. оказала влияние на создание телевизионной сети в Ирландии, где в тот период телевизионной службы вообще не было, и лишь немногие имели телевизоры. Интерес к подобным сюжетам свидетельствует о значимости визита для ирландского общества.

Сторонники приглашения королевы подчеркивали необходимость продемонстрировать традиции ирландского этикета и гостеприимства, которыми всегда встречали королевских особ. Однако в понимании противников этого визита приглашение королевы означало низкопоклонство, противоречащее принципам демократии и суверенитета. Поэтому в указанной редакционной статье говорилось: «Мы приветствуем главу соседнего государства не подобоострастно, но как суверенный народ, помнящий свое прошлое и, несмотря на текущие трудности, уверенный в будущем»². Таким образом, ирландцы рассматривают визит как признание равноправия двух государств. Действительно, в речи на ужине, устроенном в ее честь в Дублинском замке, королева заявила, что Ирландия и Великобритания нашли в себе силы преодолеть комплексы прошлого и стать не просто соседями, но и настоящими друзьями, а главное, — равноправными партнерами.

По мнению большинства британских и ирландских политиков, визит стал символом примирения и уважения двух стран. Об этом свидетельствует не только сам факт визита, но и его программа, а также произнесенное на ирландском языке начало речи и даже зеленый цвет костюма, в котором Елизавета II

¹ History Ireland. May/June 2011. Vol. 19. No 3. P. 5.

² Ibid.

сошла с трапа самолета на ирландскую землю (за что некоторые СМИ окрестили ее «изумрудной королевой»). В своей речи она почтила память всех, кто погиб во время североирландского конфликта и борьбы за независимость. Судя по прессе, ее жест вызвал горячее одобрение ирландцев, и даже лидер республиканской партии Шинн Фейн Дж. Адамс, скептически относясь к визиту, признался, что был тронут тем, как искренне говорила Елизавета II.

На следующий день на первой полосе газеты «Айриш Икзаминер» речь королевы была напечатана под заголовком «Королева говорит!»³, обыгравшим название оскароносного фильма 2011 г. «Король говорит!». Королева посетила памятные для каждого ирландца места: мемориал «Сад памяти» в Дублине, где похоронены погибшие в борьбе за независимость, и стадион Кроук-парк, где в 1920 г. британские военные и полиция открыли огонь по собравшимся на футбольный матч зрителям (погибли 14 человек).

Королевский визит поддержало большинство лидеров ирландских и североирландских политических партий. В частности, первый министр Северной Ирландии, лидер Демократической юнионистской партии П. Робинсон отметил, что визит стал признаком позитивного развития и нормализации отношений между двумя соседними суверенными государствами. Особую позицию заняла партия Шинн Фейн, президент которой Дж. Адамс заявил, что осталось много нерешенных вопросов, и нормальных отношений между государствами не будет, пока ирландский остров разделен границей. Он назвал визит преждевременным, бестактным и оскорбительным для многих ирландских граждан, — особенно для тех, чьи родственники стали жертвами британских военных.

Дело в том, что визит совпал с 37-й годовщиной самого кровавого события североирландского конфликта: 17 мая 1974 г. в Дублине и Монахане от взрыва бомб, заложенных в 4 автомобиля, погибли 34 человека и 300 получили ранения. Считается, что протестантские боевики действовали при участии британских спецслужб, и британские власти до сих пор не рассекречивают связанные с этим преступлением документы. Родственники погибших и пострадавших во взрывах, объединенные в организацию «Справедливость для забытых», требуют публикации тайных докумен-

³ Irish Examiner. 19 May 2011.

тов. Секретность результатов расследования теракта служит камнем преткновения между Великобританией и Ирландией. Адамс выступил с призывом, во избежание беспорядков, уважать демократические права всех граждан независимо от их отношения к британской монархии и выражать свои эмоции мирно.

Между тем, с угрозами выступили члены отколовшейся от ИРА организации «Истинная ИРА». Они, обвинив королеву в военных преступлениях, заявили о готовящихся атаках на центр Дублина и пригрозили взорвать центр Лондона. В Дублине и окрестностях было обезврежено несколько взрывных устройств. Во время посещения Елизаветой II Сада памяти и ее выступления в Дублинском замке проходили многочисленные акции протеста и демонстрации, участники которых бросали бутылки и банки с зажигательной смесью. Несколько десятков человек было задержано полицией. Из офиса Шинн Фейн была выпущена тысяча черных воздушных шаров. Визит сопровождался беспрецедентными мерами безопасности с участием десяти тысяч полицейских и солдат, на которые был израсходован почти весь годовой бюджет правоохранительных органов.

Визит имел не только политическое, но и экономическое значение. Ирландия — важный рынок для Великобритании, чей экспорт стоимостью 42 млрд ф. ст. в республику превышает экспорт во все страны БРИК вместе взятые. Одновременно с королевой страну посетили премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон и глава Форин-офис У. Хейг для деловых переговоров с ирландским бизнес-сообществом. Для Кэмерона это был первый визит в должности премьер-министра. В обеих странах произошла смена правительств. К власти пришли не только новые лидеры, но и другие политические силы с желанием выстроить отношения на новом уровне. Возглавив год назад правительство, Кэмерон принес официальные извинения за действия британских военных, расстрелявших 30 июня 1972 г. мирную демонстрацию в защиту гражданских прав в городе Дерри, когда погибли 14 человек («Кровавое воскресенье»). Извинения Кэмерона были положительно восприняты в Ирландии и стали первым шагом в построении нового формата отношений.

Последний год принес тяжелые испытания для ирландской экономики, переживающей одну из самых глубоких рецессий в еврозоне. Следствием кризиса стало падение правительства и приход новых политических сил. Предоставление кредита в 85 млрд евро от ЕС и МВФ под высокие 5,8% было воспринято в Ирландии как

национальное унижение, и новое руководство страны поставило вопрос о пересмотре условий займа.

На прошедших в Дублине переговорах глава ирландского правительства Энда Кенни выразил благодарность Великобритании за предоставление кредита в размере 3,8 млрд ф. ст. для выхода из долгового кризиса. Стороны также обсудили экономическое положение Ирландии, сотрудничество в сфере торговли, туризма и трудоустройства, где страны имеют много общего. В частности, английская сторона приветствовала решение ирландских властей о свободном въезде в страну граждан с британской визой, что должно было иметь особое значение в период проведения Олимпиады-2012. Д. Кэмерон отметил, что Великобритания и Ирландия — близкие соседи и друзья, и в развитии двусторонних отношений приоритетно укрепление торгового, инвестиционного и экономического сотрудничества. Стороны намерены активизировать взаимодействие в области региональной безопасности и в Европейском союзе.

В Дублинском университете глава британского Форин-офиса У. Хейг подчеркнул значение королевского визита для укрепления политических и экономических контактов между странами. В свою очередь, министр иностранных дел Ирландии И. Гилмор, иллюстрируя глубокие экономические связи между странами, отметил, что Соединенное Королевство занимает третье место по объему инвестиций в Ирландии, тогда как Ирландия — третий по величине капиталовложений европейский инвестор в Соединенном Королевстве. Торговля между странами составляет 1 млрд евро в неделю, и она растет, несмотря на экономический кризис. Каждый житель Ирландии тратит в среднем 3 600 ф. ст. на британские товары. Он высказал уверенность, что визит королевы даст новый импульс развитию экономических отношений между странами, указав на создание Британо-ирландской торговой палаты как на идеальную основу для потенциального роста. По мнению Гилмора, визит королевы послужил улучшению имиджа Ирландии. По подсчетам газеты «Сэндэй бизнес пост», в результате широкого освещения визита торговый оборот страны с Британией должен был вырасти на 2 млрд евро в 2011 г.

Оценивая результаты визита, большинство комментаторов обеих стран сходятся во мнении, что вызывавший вначале больше скепсиса, чем позитивных ожиданий, он стал сигналом к окончанию старой вражды и построению новых отношений, показателем сближения двух стран в последние годы. Британские политики

по итогам визита подтвердили, что поставленные задачи по «перегрузке» политических и экономических контактов были выполнены. У. Хейг назвал поездку чрезвычайно успешной, а ирландский премьер Энда Кенни — инвестицией в будущее. Известный ирландский историк Д. Ферритер отметил, что отношения между двумя странами никогда не были лучше.

Глава 19. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ В СОДРУЖЕСТВЕ НАЦИЙ

На протяжении всего послевоенного периода роль и место Содружества наций во внешней политике Великобритании постоянно менялись, хотя оно, безусловно, всегда оставалось одной из главных опор мощи и политического влияния Соединенного Королевства, наряду с Атлантическим сообществом и континентальной Европой.

С окончания Второй мировой войны и до вступления Британии в ЕЭС Содружеству уделялось особое внимание. Оно означало вполне реальные вещи: торговые преференции, стерлинговую зону, определенный уровень военного сотрудничества. После 1973 г. в связи с присоединением Великобритании к «Общему рынку» все вышеперечисленные преимущества ассоциации постепенно сошли на нет. Зоной сосредоточения британских интересов стала континентальная Европа. Содружество отошло на периферийные позиции.

Однако нельзя сказать, что британские политические круги полностью утратили веру в фундаментальное значение Содружества для Британии. Напротив, они начали активный поиск новых способов повысить значимость ассоциации, ставя перед собой вопросы о значении и цели Содружества в будущем, о его функциях в современном мире, о связях, соединяющих его членов¹.

В 1997 г. Лейбористская партия во главе с Т. Блэром ответила на эти вопросы, поставив цель вернуть Содружество на первые позиции в британской внешней политике. В манифесте партии говорилось: «Содружество обеспечивает Великобританию уникальной сетью контактов на основе общей истории, языка и системы права. Лейбористская партия настроена вновь предоставить приоритет Содружеству в наших международных отношениях. Мы воспользуемся возможностью нарастить торговое и экономическое

¹ *Murphy Ph.* Britain and the Commonwealth: Confronting the Past—Imagining the Future // URL: Round Table: the Commonwealth Journal of Commonwealth International Affairs, 100 (414). 2011. P. 267–283.

сотрудничество, а также будем создавать союзы с нашими партнерами по Содружеству, чтобы продвинуть реформу ООН и начать совместные действия в отношении глобальной окружающей среды»².

Интерес Блэра к ассоциации независимых государств подогрел доклад о будущем Содружества, который в 1996 г. выпустил парламентский комитет по внешней политике. В докладе центральное внимание было уделено экономическим возможностям Великобритании на азиатских и тихоокеанских рынках. Содружество в сознании лейбористов предстало как потенциально мощный торговый блок.

Однако при правительстве Блэра никакой ощутимый прогресс достигнут не был. Директор Института по изучению Содружества Ф. Мэрфи объяснял отсутствие прогресса азиатским финансовым кризисом, начавшимся в июле 1997 г. Сам же Блэр предпочел сконцентрироваться на формировании более конструктивных отношений с ЕС, одновременно поддерживая так называемые «особые отношения» с США и поощряя контакты с новыми силами, не входящими в Содружество, например, с Китаем³.

Коалиционное правительство Д. Кэмерона, решительно осудив недостаточное внимание лейбористов к организации, выступило с весьма амбициозными заявлениями в отношении Содружества и объявило его «краеугольным камнем» внешней политики Великобритании⁴. Министр иностранных дел У. Хейг пояснил: «Лондон не собирается отворачиваться от ЕС и важнейшего союзничества с США. Америка будет оставаться единственным нашим самым близким союзником, и мы будем активным членом ЕС». В то же время Форин-офис должен проводить более активную и изобретательную внешнюю политику, работать над усилением своего международного влияния, взаимодействуя с новыми экономическими и политическими силами и раскрывая потенциал Содружества⁵. В другом выступлении он подчеркнул, что Содружество играет ключевую роль в том, как Британия

² Labour Manifesto of 1997 // URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>.

³ Murphy, Ph. Op. cit.

⁴ Hague W. The Commonwealth is back at the heart of British Foreign Policy. 27.07.2011 // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-commonwealth-is-back-at-the-heart-of-british-foreign-policy>.

⁵ Hague W. The Commonwealth in a Networked World. 19.01.2011 // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-commonwealth-in-a-networked-world>.

приспосабливается к новым реалиям на мировой арене, заметив одновременно, что платформа этой международной организации идеальна для XXI в.⁶ На вопрос о значении и цели Содружества коалиционное правительство отвечает: торговля, содействие демократии и защите прав человека.

Столь острый интерес британского правительства к Содружеству возник по нескольким причинам.

Во-первых, нужно указать на изменения в мировой экономике. В частности, на перемещение экономических сил и возможностей на Юг и Восток, в быстроразвивающиеся регионы Азии, Африки и Латинской Америки.

Во-вторых, разногласия между Лондоном и ЕС по ряду вопросов, а также экономическое ослабление последнего в связи с кризисом еврозоны.

В-третьих, усиление процессов глобализации и взаимозависимости, что в свою очередь повышает значимость таких сетевых структур, как Содружество наций.

После прихода к власти коалиционного правительства Лондон немедленно активизировал политику в отношении Содружества и предпринял несколько важных шагов. В министерстве иностранных дел был утроен штат сотрудников, занимающихся вопросами Содружества. Были укреплены двусторонние отношения с его странами-членами. У. Хейг подчеркивал: чем более многосторонним становится мир, тем большее значение приобретают двусторонние отношения между государствами. Уже в первый год своей деятельности представители Форин-офис нанесли визиты более чем в 20 стран Содружества, включая Австралию и Новую Зеландию⁷. При этом ставились задачи следующего рода: установить более крепкие связи с Пакистаном, укрепить дипломатическое присутствие в Латинской Америке, развивать торгово-экономическое сотрудничество с Канадой и т.д. Отдельно необходимо сказать о том, что Лондон уделил особое внимание стратегическим отношениям с Индией через министерский и высший уровень взаимодействия и отметил особую значимость этого государства для Содружества как активного участника и важнейшего спонсора различных программ помощи и развития⁸.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ *Howell D.* Future of the Commonwealth. 30.08.2011 // URL: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=649722982>.

Несмотря на жесткие меры по сокращению расходов государственного бюджета, была расширена британская программа помощи уязвимым государствам Содружества, которая к 2014 г. возрастет более чем наполовину⁹. 14 стран-членов организации определены Британией как приоритетные для помощи и инвестирования. Среди них Пакистан и Бангладеш занимают лидирующие позиции. Усилено взаимодействие с Секретариатом Содружества для содействия последнему в реализации программ и реформ (что включает практическую, политическую и финансовую поддержку, а также консультации, например, по техническим вопросам).

Своими действиями Лондон пытался показать всю серьезность поставленной задачи: поместить Содружество в центр британской внешней политики и работать над раскрытием потенциала организации.

Британские правящие круги открыто заявляют, что Содружество — это, в первую очередь, возможности торговли. Именно поэтому оно не теряет своей ценности в современном мире наряду с существующими международными организациями (такими как «Большая восьмерка», «Большая двадцатка», ЕС, ООН, НАТО, ВТО и др.).

Действительно, если взглянуть на статистические показатели, то на Содружество приходится пятая часть мировой торговли. За последнее десятилетие внутренний торговый оборот ассоциации вырос на 50% и достиг 3 трлн долл. США в год, а инвестиционные потоки превышают 160 млрд долл. США¹⁰. Содружество представляет собой огромный потребительский рынок, поскольку на него приходится 1/3 населения планеты. В его состав входит несколько наиболее быстро развивающихся государств мира, включая Индию, Южную Африку, Малайзию, Нигерию, Сингапур и пять членов «Большой двадцатки», которые формируют каркас глобальной экономики будущего.

Согласно последним прогнозам МВФ на период до 2016 г., в ключевых странах Содружества (Великобритания, Канада, Авст-

⁹ The Role and Future of the Commonwealth. 23.01.2012 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaif/writev/commonwealth/com08.htm>.

¹⁰ *Cameron D.* The Commonwealth can be a force for economic progress // Global International Briefing. 2011. First Quarter (URL: <http://www.global-briefing.org/2011/01/david-cameron-discusses-the-future-development-of-the-commonwealth-and-the-role-britain-can-play-in-it/>).

ралия, Новая Зеландия, ЮАР, Индия, Малайзия, Сингапур, Нигерия) ожидается положительный рост в среднесрочной перспективе. В долгосрочной перспективе в них сложится благоприятная демографическая ситуация, что нельзя сказать о европейских странах, где трудоспособное население стареет и сокращается¹¹. В связи с тем, что экономический рост коррелирует с увеличением численности трудоспособного населения, в будущем ключевые страны Содружества, наряду с США и Китаем, пополняют список наиболее важных растущих экономических рынков.

Д. Кэмерон убежден, что Содружество представляет собой катализатор инвестиционных потоков, торговли и бизнеса. В свою очередь лорд Д. Хауэлл, государственный министр иностранных дел Великобритании по делам Содружества (до сентября 2012 г.), поддерживал его убеждение и заявлял о наличии «фактора Содружества», способствующего развитию торговых отношений. На основании исследования, проведенного Королевским обществом Содружества в 2011 г., МИД Британии указывает, что если два торговых партнера входят в Содружество, то торговый оборот между ними увеличивается на треть или даже наполовину, а издержки снижаются на 10–15%. Это объясняется «фактором Содружества»: общей историей, ценностями и лингвистической близостью, а также схожими юридическими и коммерческими практиками¹².

Коалиционное правительство считает, что Великобритания с экономической точки зрения имеет ощутимые выгоды от своего членства в перспективной организации, поскольку в состав Содружества входят одни из наиболее богатых стран мира со значительными суверенными фондами, в которых нуждается современный Лондон. Кроме того, объединение открывает для Британии новые рынки экспорта.

Однако, если вновь обратиться к статистике, то на сегодняшний день торговля Британии с Содружеством незначительна и слабо развита. На 2010 г. общий объем британского экспорта товаров и услуг в основные страны Содружества составил около

¹¹ См.: *Lea R.* The Role and Future of the Commonwealth. 15.01.2012 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaif/uc1810-iii/mem01.htm>.

¹² The Role and Future of the Commonwealth. 23.01.2012 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaif/writev/commonwealth/com08.htm>; The Role and Future of the Commonwealth. 15.01.2012 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaif/uc1810-iii/mem01.htm>.

37 млрд ф. ст. Этот объем не столь значителен в сравнении с экспортом в США (72 млрд ф. ст.) и ЕС (210 млрд ф. ст.)¹³. Страны Содружества занимают менее 10% в общем объеме товарооборота Великобритании. Объем товарооборота с Ирландией выше, чем со всеми странами Содружества вместе взятыми. На Индию, одну из ключевых стран ассоциации, приходится менее 2% британского экспорта¹⁴. Более того, по мнению Ф. Мэрфи, не стоит ожидать особого роста доли Содружества в британской торговле, поскольку одного Сингапура и Индии для этого недостаточно. В некоторых африканских странах высоки темпы экономического роста, однако лишь благодаря экспорту полезных ископаемых и тому факту, что они стартовали с низкого уровня¹⁵.

При рассмотрении «фактора Содружества» выделяют две проблемы. Первая состоит в том, что этот фактор наиболее заметен среди малых и беднейших стран Содружества, а также среди компаний с ограниченным опытом внешней торговли. Вторая заключается в следующем. Как вытекает из доклада Королевского общества Содружества (2010), невозможно доказать опытным путем, что «фактор Содружества» не только отражает прошлые отношения, но и подразумевает недостаточно использованный ресурс, который можно использовать в будущем¹⁶.

И все же, несмотря на все трудности и проблемы, в британском правительстве бытует устойчивое мнение, что Содружество можно превратить в мощную торговую организацию. Коммерчески настроенный Форин-офис не теряет надежду вывести торгово-финансовые связи с Содружеством на качественно новый уровень. В 2011 г. им был принят бизнес-план, где, помимо прочего, поставлена задача поддерживать торговые потоки Содружества и к 2015 г. удвоить торговлю с ключевыми странами-членами¹⁷.

Интересно отметить, что среди консерваторов и исследователей, относящих себя к евроскептикам, появляются смелые предложения по развитию торговых отношений с Содружеством путем выхода Британии из таможенного союза ЕС и создания зоны

¹³ *Lea R.* Op. cit.

¹⁴ UK — Commonwealth trade statistics. 06.12.2012 // URL: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06497>.

¹⁵ Из интервью автора с профессором Филиппом Мэрфи 15.05.2013. Лондон.

¹⁶ *Murphy Ph.* Op. cit.

¹⁷ FCO Business Plan 2011–2015 // URL: <http://www.number10.gov.uk/wp-content/uploads/FCO-Business-Plan1.pdf>.

свободной торговли в рамках ассоциации. Например, советник по экономическим вопросам, член Королевского общества Содружества Рут Ли заявляет, что сверхзависимость Великобритании от медленно растущей Европы, доля которой в глобальном производстве снижается, бесперспективна для английской экономики. По ее мнению, Содружество наций — наиболее выгодная альтернатива Европейскому союзу¹⁸. Однако, по словам Ф. Мэрфи, выход Британии из ЕС нанес бы большой ущерб ее экономике и стал бы катастрофой, так как 40–45% всего товарооборота Соединенного Королевства приходится на Евросоюз. При этом он замечает, что в настоящее время некоторые группы консерваторов настолько ненавидят ЕС, что готовы поверить во что угодно, лишь бы оправдать выход из него: «Это угроза для самой Консервативной партии. Европейская интеграция расколола ее в 1990-х гг., в этот раз происходит нечто похожее». Тем не менее, Мэрфи добавляет, что нет ничего невообразимого, и в течение ближайших пяти лет может быть проведен референдум по вопросу выхода Британии из ЕС¹⁹.

Надо заметить, что в настоящее время британская правящая элита не заинтересована в радикальном предложении евроскептиков. Глава правительства Д. Кэмерон однозначно выступает против выхода Британии из Единого европейского рынка, который, по его словам, представляет жизненную необходимость для британской экономики. Единственное, что может предложить сегодня Лондон своим партнерам по Содружеству, — это активную поддержку при заключении двусторонних торговых соглашений между ЕС и странами — членами ассоциации, в числе которых Индия, Сингапур, Канада и Пакистан.

Вместе с тем, британское правительство, в особенности его консервативное крыло, не отступает от своих планов превратить Содружество в сильную торговую организацию и выражает заинтересованность в том, чтобы ассоциация независимых государств работала на либерализацию торговли, уничтожение барьеров для международного бизнеса и в будущем имела бы ведущий голос в глобальной экономике.

В настоящее время Британия не имеет ощутимой экономической выгоды от Содружества. Кроме того, реализация потенциала Содружества в торговле, несмотря на все положительные момен-

¹⁸ *Lea R. Op. cit.*

¹⁹ Из интервью автора с профессором Филипом Мэрфи 15.05.2013, Лондон.

ты в статистике и рвение британского правительства, остается под большим вопросом и вероятно лишь в отдаленном будущем. Сегодня нет существенных подвижек в этой области, и «фактор Содружества» пока слабо выражен. Выход Британии из Евросоюза и развитие свободных торговых отношений с Содружеством представляются маловероятными.

По мнению коалиционного правительства, помимо торговли ценность Содружества для Британии заключается в продвижении и укоренении демократических ценностей и прав человека не только в рамках объединения, но и во всем мире. Лондон полагает, что политическая роль организации — роль «мягкой силы». Именно политическую составляющую организации правительство Британии выставляет на первый план, поскольку считает, что для реализации торгового потенциала Содружества необходимо укоренить демократические основы в странах-членах. Лорд Хауэлл заявил, что видит демократию и развитие торгово-экономических отношений как две стороны одной медали: демократия и прозрачная политика дают большую инвестиционную уверенность и создают подходящую бизнес-среду для торговли и процветания, поэтому Содружество должно максимально активизировать свои силы с целью продвигать демократические ценности и права человека²⁰. Лондон выступает за более строгие стандарты и действенную систему контроля в сфере прав человека и, в связи с этим, заинтересован в реформировании организации.

Стремление коалиционного правительства усилить Содружество в политической сфере было связано не только с желанием развивать торговлю, но и с тем, что международное сообщество ставит под вопрос авторитет этой старейшей международной организации как «мягкой силы», продвигающей демократию и права человека. С саммита 1991 г. в Хараре до встречи глав правительств в 2009 г. в Тринидаде и Тобаго было выработано немалое количество программ по содействию демократии в развивающихся странах (в частности, создание Министерской группы действия²¹

²⁰ *Lord Howell*. Future of the Commonwealth // URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/future-of-the-commonwealth>.

²¹ Министерская группа действия состоит из девяти министров иностранных дел, которые сменяются на основе ротации по завершении двухлетнего периода полномочий. По сути, группа — совет безопасности Содружества. Она была создана в 1995 г., чтобы отслеживать приверженность стран-членов положениям Харарской декларации 1991 г., и уполномочена реагировать на «серьезные или регуляр-

в 1995 г.). Несмотря на принятые меры, в странах Содружества зачастую игнорируют фундаментальные ценности организации. В Фиджи с 2006 г. сохраняется военная диктатура, в Нигерии происходят постоянные межконфессиональные и межэтнические столкновения, в Свазиленде по-прежнему существует абсолютная монархия и запрещены политические партии. Список можно продолжать.

На австралийском саммите в городе Перт в 2011 г. Великобритания попыталась добиться ощутимого прогресса в реорганизации и укреплении Содружества. На этой встрече глав правительств специально созданная в 2009 г. и профинансированная британской стороной «Группа выдающихся лиц» представила на рассмотрение многочисленные рекомендации по реформированию организации²².

Весь массив рекомендаций можно разделить на три категории: продвижение ценностей Содружества, увеличение роли малых государств и реформирование институтов организации. Правительство Великобритании поддержало большую часть рекомендаций, которые — принятые в виде пакета — способствовали бы, по его мнению, укреплению институтов Содружества и повысили бы эффективность и роль организации в системе международных отношений. Для Лондона ключевыми рекомендациями «Группы выдающихся лиц» были усиление Министерской группы действия, учреждение поста комиссара Содружества²³ и разработка Устава Содружества.

Несмотря на поддержку ряда стран-членов, включая ключевых доноров — Великобританию, Австралию и Канаду, — большинство государств не проявили энтузиазм в отношении процес-

ные» отступления от ключевых ценностей Содружества. Уникальная особенность, которая не встречается ни в каких других международных организациях, — ее право исключать государство из числа членов, либо приостанавливать его членство.

²² EPG Report // URL: <http://www.thecommonwealth.org/files/241620/FileName/EminentPersonsGroupReport.pdf>.

²³ В соответствии с рекомендацией Группы, комиссар Содружества, независимо от Генерального секретаря и Министерской группы действия, должен отслеживать кризисы в странах-членах и реагировать на них в тех случаях, когда они связаны с нарушением прав человека, принципов демократии и верховенства закона. Подобный пост не дублировал бы деятельность существующих органов, предоставляя независимую экспертизу Генеральному секретарю и Министерской группе действия. Совет комиссара должен быть «системой раннего предупреждения», позволяя Содружеству своевременно оказывать помощь странам-членам, где существует риск отступления от ценностей организации.

са, возглавляемого «Группой выдающихся лиц». По решению глав правительств лишь 30 из 106 рекомендаций были одобрены, остальные оставлены на дальнейшее рассмотрение или доработку, а 11 отклонены²⁴.

Правительство Британии признало, что консенсус среди всех 54 стран — членов Содружества, необходимый для того, чтобы принять полный пакет рекомендаций «Группы выдающихся лиц», — самая сложная задача. Многие СМИ и политические деятели охарактеризовали саммит в Перте как провальный, поскольку все основные конструктивные предложения со стороны «Группы» (усиленная программа мониторинга выборов, учреждение поста независимого комиссара, реформа структуры Секретариата и многие другие) остались на бумаге или были отложены в долгий ящик. Сэр Малкольм Рифкинд, член «Группы выдающихся лиц» со стороны Британии и бывший министр иностранных дел, заявил на пресс-конференции в Перте: «Содружество столкнулось с очень серьезной проблемой. Она связана не с враждебностью или антагонизмом, а с равнодушием»²⁵.

В 2012 г. парламентский комитет по иностранным делам выпустил показательный доклад «Роль и будущее Содружества», в котором открыто говорится об отсутствии заметного прогресса в усилении организации, а также подвергается критике работа Форин-офис на данном направлении. В частности, в нем говорится: «В последние годы Содружество становится менее активным и менее заметным, и существует тревожное свидетельство о том, что оно не обладает возможностью влиять на события. Министерская группа действия не в полной мере задействует свой новый мандат²⁶ и слабо реагирует на репрессии и нарушения в странах-членах. Секретариат должен укреплять и расширять свою дипломатическую деятельность, если Содружество намеревается в полной мере реализовать свой потенциал и быть крупным игроком на мировой арене... Мы обеспокоены тем, что правительство Вели-

²⁴ Agreement by Heads of Government regarding the EPG proposals // URL: <http://www.thecommonwealth.org/files/241762/FileName/EPGFinal.pdf>.

²⁵ Commonwealth leaders under fire for refusing to publish human rights report // The Observer. 29 October 2011 (URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/oct/29/commonwealth-meeting-human-rights-disgrace>).

²⁶ Согласно принятой реформе, Министерская группа действия должна играть продуктивную роль в предотвращении серьезных или регулярных нарушений; улучшить взаимоотношения с Генеральным секретарем и его программой посредничества; рассматривать все случаи отступления от ключевых ценностей.

кобритании в целом не имело четкой и скоординированной стратегии по Содружеству»²⁷.

Действительно, можно констатировать, что Британия не добилась особых успехов в деле реформирования Содружества, за исключением того, что 11 марта 2013 г., впервые за 64 года существования ассоциации, был принят ее устав. Он представляет собой единый свод ключевых ценностей организации, таких как демократия, права человека, мир и безопасность, верховенство закона, защита окружающей среды, гендерное равенство и т.д.

Однако причина неудач заключается не в отсутствии у британского правительства четкой стратегии в отношении Содружества, а в том, что большинству стран-членов просто не нужно «Содружество с зубами». Усиление институтов Содружества по мониторингу нарушений демократических принципов предполагает большее вмешательство развитых стран, в первую очередь Британии, во внутренние дела развивающихся государств, что не может не вызвать негативную реакцию у последних. Попытки превратить Содружество в жесткую структуру терпят неудачу, так как на протяжении всей своей истории ассоциация независимых государств представляла и представляет собой децентрализованную структуру с тонкими, хрупкими нитями, связывающими своих членов в одну «семью», где наиболее слабым оказывают помощь и поддержку наиболее сильные.

Ф. Мэрфи подчеркивает, что Содружество дает его малым участникам (32 члена Содружества имеют население около 1,5 млн человек) доступ к дипломатической инфраструктуре, которая имеет для них огромное значение, в широком диапазоне вопросов, включая торговлю, безопасность и изменение климата. Содружество внесло действительно существенный вклад в развитие входящих в него государств, оказав помощь в уменьшении долга беднейших стран и в охране морских границ. Оно проводит важную работу в области контроля за проведением выборов и создания демократического потенциала в более широком смысле. Встречи на уровне министров способствуют важным контактам на правительственном уровне. Фонд Содружества поддерживает разнообразные инициативы неправительственных организаций. Комиссия Содружества по грантам представляет наиболее ода-

²⁷ House of Commons Foreign Affairs Committee report of 15 November on the role and future of the Commonwealth // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/201213/cmselect/cmfaaff/114/11404.htm>.

ренным гражданам Содружества возможности образования и работы²⁸. Ряд других органов, связанных с Содружеством, также ведет важную деятельность.

При всех недостатках организации не только развивающиеся государства, но и Соединенное Королевство имеет ощутимые преимущества от членства в Содружестве. В условиях глобализации оно играет ключевую роль в адаптации Британии к новой международной среде. Значение сетевых структур с многоуровневой системой связей между правительствами, гражданским обществом и бизнесом увеличивается, а негибкие политические блоки постепенно теряют свою привлекательность. Крепкие двусторонние отношения Соединенного Королевства со странами Содружества, расположенными в бурно развивающихся регионах Азии, Африки и Латинской Америки, поддерживают влияние и поднимают престиж Лондона в глобальной политике, придают весомость его голосу в ЕС, СБ ООН и на саммитах «Большой двадцатки».

За счет гигантского масштаба Содружества, в состав которого входит 54 государства, Британия получает доступ к другим межправительственным организациям, которые могут быть ей полезны. Например, Сингапур, Бруней и Малайзия связывают Лондон с АСЕАН, Канада — член НАФТА, 19 государств Содружества входят в Африканский союз, 12 стран-членов — в КАРИКОМ и т.д. Великобритания имеет возможность преследовать свои интересы в государствах Содружества и косвенно оказывать влияние на их внутреннюю политику через такие институты организации, как Министерская группа действия и Секретариат. С помощью Содружества Лондон напрямую взаимодействует с гражданским обществом стран-членов, что дает ему возможность расширять свое присутствие и содействовать распространению британских взглядов на ту или иную проблему, которые на правительственном уровне данных стран могут отвергаться. Около 50% населения Содружества моложе 25 лет²⁹. Это — хорошее подспорье для той популяризации английской культуры и ценностей среди восприимчивой молодежи, которую Британия проводит, в первую очередь, через СМИ, многочисленные образовательные программы и Британский совет.

²⁸ *Murphy Ph. Op. cit.*

²⁹ The Role and Future of the Commonwealth. 23.01.2012 // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaff/writev/commonwealth/com08.htm>.

Даже без реализации амбициозных проектов роль ассоциации существенна. Несмотря на отсутствие ощутимого прогресса в деле продвижения демократии и прав человека, нельзя говорить о том, что Содружество как «мягкая сила» не оправдывает себя. Ассоциация вносит вклад и в этот небыстрый, требующий больших усилий, новых подходов и решений процесс.

Вместе с тем, попытка Британии решить задачу демократизации, превращая Содружество из «рыхлой» в более иерархичную структуру, обречена на провал. Во-первых, большая часть стран-членов воспринимает с настороженностью активные действия Форин-офис, так как усматривает в них проявление неоимперских амбиций. Во-вторых, подобное решение нарушило бы сущность объединения как форума, свободного от доминирования со стороны кого бы то ни было.

Можно с уверенностью утверждать, что в перспективе, благодаря заинтересованности всех членов организации, Содружество продолжит свое существование, а для Британии оно останется существенным фактором ее внешней политики.

Глава 20. СЕВЕРНАЯ ИРЛАНДИЯ – МЕСТО ВСТРЕЧИ ВЕДУЩИХ ПОЛИТИКОВ МИРА

17–18 июня 2013 г. на гольф-курорте Лох-Эрн недалеко от города Эннискиллен в графстве Фермана в Северной Ирландии состоялся 39-й саммит «Большой восьмерки» с участием глав Великобритании, США, Германии, Франции, Италии, Японии, Канады и России. Великобритания в шестой раз стала хозяйкой этого крупного международного мероприятия, однако в Северной Ирландии оно ранее никогда не проводилось из-за вооруженного конфликта между республиканцами-католиками и юнионистами-протестантами. За последние пятнадцать лет обстановка нормализовалась, Северная Ирландия стала местом привлечения инвестиций, развития экономики и туризма. Предложение британского премьера Д. Кэмерона о проведении саммита должно было восприниматься как свидетельство успеха мирного урегулирования. Но так ли это? Чем руководствовался британский премьер, выбирая Северную Ирландию и конкретно графство Фермана?

Эксперты считают, что в основе решения Д. Кэмерона лежали две причины: история и география¹.

С момента образования Северной Ирландии в 1921 г. между двумя представляющими ее жителей общинами существует вражда, часто переходящая в вооруженные столкновения. Конфликт развернулся из-за статуса провинции: юнионисты, в основном протестанты, хотят сохранения Северной Ирландии в составе Соединенного Королевства, тогда как националисты, преимущественно католики, выступают против раздела страны, за единую Ирландскую Республику. Проблема национальной идентификации населения Северной Ирландии очень сложна и отражает ее историческое прошлое. Будучи частью национальной ирландской территории, Ольстер в XVII в. был заселен колонистами-протестантами (англичанами и шотландцами). Национально-религиозные

¹ URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-foyle-west-20407937>.

различия были подкреплены различиями социальными и политическими, которые еще более усилились после раздела Ирландии и создания автономного государственного образования Северная Ирландия. Национальная идентичность жителей провинции разнородна: кто-то считает себя англичанином, кто-то — ирландцем, а кто-то — ольстерцем.

По результатам переписи населения 2011 г., более 1/5 жителей провинции назвали себя североирландцами². О значимости национальной самоидентификации свидетельствует и тот факт, что подобный пункт впервые был включен в переписную анкету. Национальная самоидентификация, совпадающая, как правило, с политической и религиозной, проявляется в существовании двух противостоящих друг другу общин, отражающих раскол североирландского общества.

Соответственно, различается и приверженность национальным символам. Для одних это — британский флаг, британский гимн, оранжевый цвет и оранжевистские парады, для других — ирландский триколор, зеленый цвет, трилистник, арфа и многое другое. Существует и ольстерская символика, в том числе и флаги.

В ходе тридцатилетнего вооруженного конфликта (1968–1998) с участием британских войск и военизированных ирландских организаций, как республиканских, так и лоялистских, в провинции погибло более 3 тыс. человек. В 1998 г. было заключено мирное соглашение «Страстной пятницы», которое привело к прекращению огня и началу демократических преобразований.

Выбирая место для саммита, Д. Кэмерон руководствовался, в первую очередь, политическими соображениями, посылая мировому сообществу своеобразное послание об успехах мирного процесса и нормализации обстановки в Северной Ирландии. «Проведение саммита станет прекрасной возможностью для Северной Ирландии прорекламировать себя, когда взоры всего мира будут обращены на нее. Я хочу, чтобы весь мир увидел, каким прекрасным уголком земли является Северная Ирландия. Это замечательное место для бизнеса, инвестиций, место, где живут необыкновенно образованные и хорошо обученные люди, готовые работать на международный бизнес», — заявил британский премьер³.

В то же время жители графства Фермана, одного из красивейших, по мнению Кэмерона, уголков Соединенного Королевства,

² URL: <http://www.nisra.gov.uk/Census.html>.

³ URL: <http://ria.ru/world/20121120/911499834-print.html>.

считают, что живут в «забытом районе», хотя и в двух часах езды от Белфаста. Они надеялись на изменение ситуации после приезда лидеров восьми крупнейших экономик мира. Представители бизнес-сообщества Северной Ирландии в целом позитивно расценивают значение встречи «Большой восьмерки» с точки зрения ближайших и отдаленных перспектив развития экономики региона, в первую очередь — для ее экспортных отраслей и туристической индустрии. В качестве потенциала экономического роста они называют увеличение иностранных инвестиций.

Как показали опросы, проведенные североирландским Центром экономической политики по заказу «Барклайс Банка», 84% респондентов — представителей бизнеса — поддерживали идею провести саммит «Большой восьмерки» в регионе и оценили доход от него в 40 млн ф. ст. Эти расчеты были смоделированы на основе результатов саммита «Большой восьмерки» 2005 г. в Шотландии⁴.

Месторасположение выбранного для саммита курорта отвечало необходимым требованиям безопасности участников и максимально ограничивало проведение массовых протестных акций антиглобалистов. Лох-Эрн почти полностью окружен водоемами, а подъездные дороги к нему узкие, в одну полосу.

Наряду с позитивным отношением к предстоящему саммиту, воспринимаемому в Северной Ирландии как национальное событие, решение Д. Кэмерона вызвало удивление и подверглось критике в связи с предстоящими антиглобалистскими протестами и угрозами терактов со стороны боевиков как республиканцев, так и лоялистов. После заключения мирного соглашения, прекращения боевых действий и разоружения Ирландской республиканской армии от нее откололось несколько диссидентствующих групп, продолживших террористическую кампанию.

Это — «Новая ИРА», «Подлинная ИРА», «Волонтеры Ирландии» и др. Они выступают против мирного процесса и планировали серию терактов во время встречи «Большой восьмерки». О реальности этой угрозы свидетельствовало взрывное устройство, найденное и обезвреженное североирландскими полицейскими недалеко от места проведения саммита. В связи с этим заместитель начальника обеспечения безопасности полицейских сил

⁴ URL: <http://www.Belfasttelegraph.co.uk/news/98-summit/98-summit-has-longterm-benefits-for-northern-ireland-economy-29261673.html>.

Северной Ирландии Э. Финлей заявил: «Террористические атаки — часть нормальной жизни в Северной Ирландии, и мы ожидаем их во время проведения «Большой восьмерки»... Это — печальная североирландская реальность. Встреча «восьмерки» — возможность для военизированных группировок напомнить о себе. Однако для моих офицеров это обычная работа. Кроме того, мы уверены, что инциденты произойдут в других районах, а не вблизи курорта Лох-Эрн»⁵. Подобное мнение высказал и представитель Уайтхолла: «Мы абсолютно уверены в безопасности участников “Большой восьмерки”, однако не можем исключить терактов в других частях провинции»⁶.

Угроза нарушения правопорядка и уличных столкновений возможна была и со стороны лоялистов-протестантов. Лето — это «сезон маршей», когда по всей Северной Ирландии проходят протестантские оранжистские парады (парады Оранжистского ордена), провоцирующие беспорядки и столкновения между двумя общинами. Кроме того, с декабря 2012 г. в провинции продолжают волнения протестантского населения, связанные с делом о флагах. Решение убрать со здания мэрии Белфаста британский флаг, развевавшийся там на протяжении десятилетий, и вывешивать его только в дни государственных праздников спровоцировало массовые беспорядки, которые превратились из мирных демонстраций в противостояние с применением силы. В ходе столкновений пострадало более сотни полицейских, экономике провинции был нанесен ущерб, оценивающийся в миллионы фунтов.

Если вышеназванные угрозы отражали специфические особенности североирландской политической жизни, то предполагаемые выступления антиглобалистов стали традицией, сопровождающей встречи «Большой восьмерки». На этот раз они были запланированы в Белфасте, Дублине и Лондоне. В Белфасте выступления были приурочены к визиту Б. Обамы, который собирался посетить город накануне саммита. На эти дни там были намечены различные митинги и демонстрации. Полицейские службы прилагали большие усилия для обеспечения личной безопасности президента США во время его визита в Белфаст.

⁵ URL: <http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/g8-summit/i-expect-terror-attacks-29282164.html>.

⁶ URL: <http://www.irishcentral.com/news/Report-says-New-IRA-is-planning-terrorist-attack-on-G8-summit-in-Fermanagh-189253011.html>.

Совершенно очевидно, что напряженная обстановка в Северной Ирландии требовала особых мер и огромных усилий по обеспечению правопорядка и безопасности участников саммита. Несмотря на то, что североирландская полиция хорошо подготовлена для противостояния уличным беспорядкам и террористическим угрозам, ей в помощь было придано свыше 3 тыс. полицейских из других регионов Соединенного Королевства. Всего в этой крупнейшей за всю историю Северной Ирландии операции по обеспечению безопасности было задействовано более 7 тыс. полицейских.

Среди предпринимаемых мер безопасности — строительство многокилометровых заграждений вокруг курорта и дорожных контрольно-пропускных пунктов, особый режим охраны аэропортов, дорог, школ и других гражданских учреждений, патрулирование морскими пехотинцами водохранилищ и барражирование в воздухе трех беспилотных самолетов. Усиленные меры безопасности в районе проведения саммита предусматривали закрытие школ в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, а также отключение мобильных телефонов, которые можно использовать как детонатор взрывных устройств. (Есть предположение, что именно так была взорвана бомба на бостонском марафоне.) Эти беспрецедентные меры призваны были обеспечить надежную охрану участников саммита.

Проведение саммита «Большой восьмерки» в Северной Ирландии должно было, по замыслу британского премьера, продемонстрировать мировому сообществу успехи мирного урегулирования в провинции, благодаря которому она стала безопасной и привлекательной для бизнеса и туризма после тридцати лет вооруженного конфликта. Однако, несмотря на принятые беспрецедентные меры безопасности, сохранялась угроза дестабилизации обстановки не только из-за возможных антиглобалистских протестов, но и из-за массовых выступлений протестантского населения в защиту собственной идентичности, а также террористических действий экстремистских подпольных республиканских организаций.

Глава 21. ПОЛИТИКА БРИТАНИИ В ОТНОШЕНИИ ЛИВИИ, МАЛИ И СИРИИ

21.1. Ливия: от диктатуры к хаосу

Известно, что британская структура энергобезопасности во многом опирается на энергетические ресурсы Африки (нефть и газ). В этой связи правительству Т. Блэра представлялось перспективным развитие сотрудничества с Ливией.

«Новые лейбористы» сумели наладить вполне миролюбивые отношения с режимом полковника М. Каддафи, который долгое время считался и спонсором, и источником терроризма. Каддафи в 2003 г. пообещал отказаться от разработки оружия массового поражения и выплатить компенсации жертвам террористических актов, совершенных при поддержке ливийских спецслужб. Блэр нанес визит в Ливию в марте 2004 г., в результате которого была заключена так называемая «сделка в пустыне». Британско-американская компания «Би-Пи» (BP) получила крупный контракт в Ливии, а в 2009 г. ливийский террорист А. аль-Меграхи, отбывавший заключение в Шотландии по «делу Локерби»¹, был освобожден и прибыл в Триполи, что вызвало в США резкое неодовольство, поскольку жертвами теракта стали, в основном, американские граждане.

По результатам переговоров Блэра и Каддафи Национальная нефтяная корпорация Ливии заключила в мае 2005 г. контракт с нидерландско-британской компанией «Шелл» на разработку газовых месторождений на ливийском побережье и строительство завода по производству сжиженного газа². Официальная

¹ Осужден за взрыв самолета авиакомпании «Пан-Америкэн» над г. Локерби (1988) и отбывал заключение в шотландской тюрьме. В 2009 г. решением министра юстиции Шотландии «по соображениям сострадания» смертельно больной аль-Меграхи был освобожден.

² *Macalister T.* Revealed: how Shell won the fight for Libyan gas and oil // The Observer. 30 August 2009 (URL: <http://www.guardian.co.uk/business/2009/aug/30/shell-libyan-gas-oil>).

британская помощь Ливии в период 2006–2011 гг. составила более 2 млн ф. ст.³

В ходе прощального визита британского премьера в Ливию 30 мая 2007 г. стороны заключили соглашение о сотрудничестве в области обороны, а президент Национальной нефтяной компании Ш. Ганем подписал контракт с «Би-Пи» на сумму 900 млн долл. США на разведку запасов углеводородов на территории Джамахирии. По утверждению политического корреспондента А. Бултона, решение Блэра включить Ливию в программу прощального турне по Африке было принято по просьбе руководства компании. Бултон писал, что новая концессия «Би-Пи» — большой и осязаемый плод улучшившихся политических отношений. Месторождения нефти и газа, по площади равные Бельгии, должны были принести около 28 млрд долл. США в течение последующих 40 лет⁴.

Через год после заключения сделки Великобритании импортировала ливийскую нефть на сумму порядка 1 млрд ф. ст., а экспорт британских товаров в эту страну возрос наполовину⁵. Был создан Ливийско-британский деловой совет, и в последующие годы целый ряд британских компаний активно работал на прибыльном ливийском направлении. Среди них — «Би-Пи», «Барклайс», «Глаксосмит Кляйн», «Бритиш Америкэн Тобакко», «ЭлЭсИ — Энтерпрайз» (бизнес-структура Лондонской школы экономики)⁶ и др.

Тесные отношения с Каддафи Блэр поддерживал и до, и после своего ухода с поста премьер-министра. Так, он дважды звонил ливийскому лидеру в феврале 2011 г., выражая обеспокоенность происходящим в Джамахирии. Одновременно Блэр выступил с рядом заявлений в британских СМИ, защищая свою репутацию⁷.

Журналист С. Баскеттер отмечал, что все усилия правительства Блэра по выводу режима Каддафи из международной «немилоисти» были обусловлены заинтересованностью в ливийской нефти

³ Walker C. Britain and Libya: a very embarrassing friendship // The First Post. 22 February 2011 (URL: <http://www.thefirstpost.co.uk/75415.news-comment,news-politics,britain-and-libya-a-very-embarrassing-friendship#ixzz1LHNbDAk4>).

⁴ Boulton A. Memories of the Blair Administration. Tony's Ten Years. P. 151, 153.

⁵ Basketter S. Britain and Libya's web of deceit and hypocrisy. 12 March 2011 // The Socialist Worker Online (URL: <http://www.socialistworker.co.uk/art.php?id=24111>).

⁶ Ibid.

⁷ Watt N. Tony Blair asked Gaddafi to stop killing Libyan protesters // The Guardian. 27 February 2011 (URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/27/tony-blair-gaddafi-libyan-protesters>).

и реалиями англо-американского партнерства на Ближнем Востоке. Решению этой задачи были подчинены совместные действия британского правительства, разведки и даже академических кругов, особенно Лондонской школы экономики (ЛШЭ)⁸. Школа получила крупные пожертвования от ливийского лидера и его сына, Сейфа аль-Ислама, который защитил кандидатскую диссертацию в стенах этого престижного учебного учреждения. Дело дошло до того, что его директор Г. Дэвис был вынужден подать в отставку из-за обвинений в тесных связях с ливийским режимом.

Будучи еще лидером оппозиции, Д. Кэмерон занимал в отношении Ливии все более критические позиции: он счел неправильным освобождение аль-Меграхи, а стремление вернуть Ливию в семью цивилизованных государств, с его точки зрения, было похвальным, однако методы использовались неверные⁹.

При правительстве Д. Кэмерона резко изменился внешнеполитический курс по отношению к режиму М. Каддафи по сравнению с политикой предыдущих лейбористских правительств Т. Блэра и Г. Брауна. На фоне протестных выступлений в арабских странах, развернувшихся в 2011 г., ситуация в Ливии выглядела особой. Запад оказался глубоко вовлечен в происходящее там. Великобритания, как и другие участники этих событий, преследовала свои интересы. Коалиционное правительство во главе с Кэмероном обвиняло предыдущие лейбористские правительства в неспособности или нежелании обращать внимание на усиление репрессивных тенденций во внутренней политике Каддафи. Осуждалась продажа Триполи британского оружия, которое могло быть использовано для подавления выступлений оппозиции¹⁰. Нужно сказать, что военные поставки Лондона в Ливию продолжались и после прихода Кэмерона к власти. Британское оружие использовалось для подавления массовых протестных выступлений и в ряде ближневосточных государств. Лишь в феврале 2011 г. поставки вооружений в Ливию стали сокращаться (был отозван

⁸ *Basketter S.* Op. cit.

⁹ Libya: Tony Blair 'too close' to Gaddafi regime, David Cameron claims // The Telegraph. 23 February 2011 (URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8343858/Libya-Tony-Blair-too-close-to-Gaddafi-regime-David-Cameron-claims.html>).

¹⁰ *Walker Ch.* Britain and Libya: a very embarrassing friendship // URL: <http://www.theweek.co.uk/7623/britain-and-libya-very-embarrassing-friendship#ixzz1LHNbDAk4>.

ряд экспортных лицензий на поставки слезоточивого газа, деталей для стрелкового оружия).

В целом сокращение экспорта вооружений не получило развития. В феврале 2011 г. Кэмерон посетил Египет, Кувейт, Катар и Оман, побывал на площади Тахрир, повсеместно поддерживая движение народных масс к демократии. На практике же преследовалась цель увеличить поставки британского оружия в регион. Не случайно британского премьера сопровождали представители восьми британских оружейных компаний, планировавших заключить новые многомиллиардные контракты с режимами стран Залива.

Придя к власти, правительство Кэмерона—Клегга выступило с резким осуждением Каддафи, а затем активно участвовало в военной операции НАТО в Ливии. Коалиция всячески подчеркивала обязанность Триполи соблюдать права человека. Дипломатические отношения между двумя странами быстро портились, из Лондона был выслан ливийский посол после нападения на посольство Британии в Триполи¹¹.

Некоторые высокопоставленные представители режима Каддафи, позже бежавшие от него, нашли убежище в Великобритании и в ряде других европейских стран. Так, 30 марта 2011 г. через Тунис в Великобританию сбежал министр иностранных дел Ливии Муса Куса, считавшийся одним из ближайших соратников полковника. После прибытия в Лондон он заявил, что слагает с себя полномочия и просит не считать его больше членом ливийского руководства. До работы в МИД он 15 лет возглавлял ливийскую разведку. Ранее о переходе на сторону бунтовщиков объявили Мустафа Абдель Джалиль (министр юстиции), Абдул Фатах Юнис аль-Абиди, возглавлявший МВД, посол Ливии при ООН и несколько генералов. В апреле 2011 г. на Мальте оказался министр энергетики Ливии Омар бен Фатхи Шатван. В июне того же года министр нефти и глава Национальной нефтяной компании Ливии Шукри Ганем публично отрекся от режима Каддафи¹². Тогда же Ливию покинул министр труда Амин Манфур.

¹¹ Foreign Secretary William Hague condemns attack on British Residence in Tripoli. 1 May 2011 // URL: http://ukinlibya.fco.gov.uk/en/news/?view=News&id=590_363282; URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8486585/Britain-expels-Libyan-ambassador-after-embassy-attacked-in-Tripoli.html>.

¹² Министр нефти Ливии перешел на сторону повстанцев. 1 июня 2011 г. // URL: <http://top.rbc.ru/politics/01/06/2011/598372.shtml>.

Д. Кэмерон встретился с представителем ливийского оппозиционного Переходного национального совета (ПНС) Мустафой Абдель Джалилем и предложил ему открыть в Лондоне первое зарубежное представительство ПНС¹³. Джалиль, в свою очередь, обратился к мировому сообществу с просьбой направить оппозиции оружие.

Великобритания предоставила для военной операции на территории Ливии атомную подводку, два фрегата, реактивные истребители и самолет-разведчик¹⁴. Министр иностранных дел У. Хейг отметил, что к концу апреля 2011 г. Лондон оказал Ливии помощь на сумму 13 млн ф. ст., включая продукты для 10 тыс. человек в осажденном правительственными войсками Мисрате¹⁵. По данным британского министерства международного развития, ливийцам были предоставлены деньги Международного комитета Красного Креста, обеспечены базовые потребности около 100 тыс. жителей страны, оказана медицинская помощь 3000 раненых, высланы палатки и одеяла беженцам в приграничных лагерях, обеспечено пристанище для оставшихся без крова 12 тыс. человек, переправлены домой более 12 тыс. рабочих-мигрантов, трудившихся в Ливии по контрактам, разминированы Мисрат, Бенгази и другие города¹⁶.

В конце мая 2011 г. в Ливию прибыла международная Стабилизационная группа из 11 экспертов, в том числе британских, которым предстояло оценить возможности политического урегулирования¹⁷. Британские военные были направлены в качестве военных советников оппозиции. Кроме того, Лондон поставил оппозиции оборудование военного назначения: около 5000 комплектов бронежилетов, средства связи и т.п.¹⁸

¹³ Великобритания пригласила Переходный национальный совет Ливии открыть в Лондоне представительство. 13 мая 2011. Информационное агентство РБК-Украина // URL: <http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/velikobritaniya-priglasila-perehodnyy-natsionalnyy-sovet-13052011003400>.

¹⁴ *Shamindra F.* Britain regrets 'turn of events' in Libya, keeps mum on investments // The Island. 24 March 2011 (URL: http://www.island.lk/index.php?page_cat=article-details&page=article-details&code_title=21467).

¹⁵ Libya: UK should prepare for the long haul. Number 10 // BBC. 26 April 2011 (URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13196875>).

¹⁶ Summary of UK aid in Libya // URL: <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2011/Situation-in-Libya>.

¹⁷ New stabilisation team will look at support needed to rebuild Libya. 24 May 2011 // URL: <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2011/Situation-in-Libya>.

¹⁸ URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110630/wmstext/110630m0001.htm>.

Великобритания, поддерживая оппозицию, конечно, рассчитывала после смены режима получить материальную выгоду и гарантии защиты своих экономических интересов в этой стране. Лондон утверждал, что действовал строго в рамках резолюции № 1973 Совета безопасности ООН, но на деле ее нарушал. Резолюция предусматривала введение бесполетной зоны над Ливией и применение «всех необходимых мер» для защиты мирных граждан. Ввод иностранных наземных войск исключался¹⁹. Однако Великобритания, Франция, другие участники военной кампании трактовали текст резолюции крайне вольно. Начались массированные авиаудары по ливийской территории, от которых гибли не только солдаты Каддафи, но и мирные жители.

Между тем, представители министерства обороны Великобритании настаивали на еще большем расширении мандата ООН²⁰. Фактически Великобритания, Франция и США под прикрытием резолюции приняли решение о смещении ливийского лидера. Президент США дал понять, что уход Каддафи — одно из обязательных условий прекращения военной операции в Ливии. Его точку зрения поддержал и Кэмерон в ходе визита Барака Обамы в Европу.

Переброска в Ливию штурмовых вертолетов и возрастание интенсивности бомбовых ударов по Триполи указывали на то, что ситуация вышла далеко за рамки защиты мирного населения²¹. 4 июня 2011 г. Бенгази посетил министр иностранных дел Великобритании У. Хейг и министр по международному развитию Э. Митчелл. «Мы собрались здесь сегодня по одной причине — показать нашу поддержку ливийскому народу и Переходному национальному совету, законному представителю ливийского народа», — говорилось в сообщении британского МИД. Хейг не исключил, что операция в Ливии могла продлиться и после Рождества, а также впервые упомянул о возможности отправки туда наземных войск²².

¹⁹ СБ ООН одобрил резолюцию по Ливии. Россия и еще четыре страны воздержались при голосовании. 18 марта 2011 // URL: <http://www.newsru.com/world/18mar2011/majorityrules.html>.

²⁰ Британцы опровергли слухи о тайных переговорах с М. Каддафи. РБК. 29 мая 2011 г. // URL: <http://top.rbc.ru/special/libya/29/05/2011/597092.shtml>.

²¹ *Смит К.* Вмешательство международного сообщества снижает вероятность сохранения тупиковой ситуации на Ближнем Востоке и в Северной Африке // РБК Daily. 27 мая 2011 г. (URL: <http://www.rbcdaily.ru/world/opinion/562949980320336.shtml>).

²² *Kirkup J.* William Hague admits Libya campaign could continue beyond Christmas // The Telegraph. 5 June 2011 (URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/>

До этого в мае Кэмерон назвал Переходный национальный совет легитимным политическим партнером в Ливии.

Однако ситуация была далеко не однозначной. Так, в конце июня ливийская оппозиция сообщила о готовности вести переговоры с рядом представителей правительства М. Каддафи с целью вывести страну из кризиса. Позиция «Большой восьмерки» на саммите во французском Довиле 27–28 мая 2011 г., где обсуждалась ливийская проблема, существенным образом разошлась с предложениями Африканского союза (АС), который накануне, 25 мая, провел свой экстренный саммит в Аддис-Абебе. О решениях последнего в мировых СМИ сообщалось крайне скупое.

Страны Африки настаивали на прекращении огня всеми сторонами вооруженного конфликта в Ливии. Солидарность с решениями саммита АС выразил Китай, ряд других стран. Ливийские власти согласились принять мирные предложения²³. Ливию дважды (в марте и в конце мая) посетил с посреднической миссией президент ЮАР Дж. Зума, действовавший от имени Африканского союза. Цель его визита состояла в политическом урегулировании конфликта. Во время своего пребывания в Триполи в мае он ознакомил Каддафи с планом, предложенным АС, который тот принял, но антиправительственные силы ответили отказом. План включал всеобъемлющее прекращение огня под наблюдением мирового сообщества, примирение сторон, переговоры о новой конституции и проведение демократических выборов²⁴.

Заместитель министра иностранных дел Ливии Х. Кааим заявил, что для Ливии решения «восьмерки» не имеют значения и страна отвергнет любые решения по урегулированию ситуации, не исходящие от Африканского союза²⁵. 16 июня Зума заявил, что АС об осуждает натовские бомбардировки в Ливии. Он отметил, что цель НАТО — смена политического режима, физическое устранение неугодных и военная оккупация страны, а вовсе не защита мирного населения.

worldnews/africaandindianocean/libya/8557923/William-Hague-admits-Libya-campaign-could-continue-beyond-Christmas.html).

²³ Алёхина Ю. Маргелов: «Каддафи не настолько слаб, чтобы сдаваться, а повстанцы не настолько сильны, чтобы одержать победу» // Комсомольская правда. 30 мая 2011 г. (URL: <http://www.dv.kp.ru/daily/25693/896665>).

²⁴ URL: <http://allafrica.com/stories/201105270681.html>.

²⁵ Zuma in Libya for crisis talks. The Hindu. 30 May 2011 // URL: <http://www.thehindu.com/news/international/article2063105.ece>.

Что касается самого Каддафи, то он не раз выражал готовность достичь компромисса с западными державами. Сообщалось, что его посланцы проводили переговоры с представителями Франции и США. Из отдельных источников поступали также сведения о том, что Запад может пересмотреть условия ухода Каддафи²⁶. В интервью алжирской газете сын Каддафи Сейф на вопрос журналиста о том, знает ли он о планах раздела Ливии, имеющих у западных столиц, в частности Лондона, ответил следующее: «Да, знаю. Существует британский план раздела Ливии: отдать запад, юг и часть востока Франции, а Великобритании передать базу в Тобруке»²⁷.

Безоговорочно поддерживая воинственную позицию президента Франции Н. Саркози, Д. Кэмерон рассчитывал гарантировать экономические интересы Великобритании в Ливии после смещения Каддафи. Нефтяные и газовые концерны Франции, Великобритании и США ожидали от новых властей страны преференций по сравнению с компаниями других стран (России, Китая, Италии, Германии) и наиболее выгодные условия контрактов²⁸.

Вместе с тем, Кэмерону приходилось проявлять осторожность: британское общественное мнение не должно было усмотреть в ливийской ситуации повторение иракского сценария. По данным опросов, британцы все более скептически смотрели на события в Ливии. Так, по результатам одного из них (июль 2011 г.), военные действия коалиции в Ливии поддерживали 36%, осуждали 41%. Около 48% против 27% опрошенных считали, что военные действия коалиции в Ливии развиваются негативно²⁹.

Британское участие в ливийской гражданской войне — вмешательство, вышедшее за рамки мандата ООН. Оно являет собой пример «гуманитарной интервенции», не решающей, а усугубляющей проблемы данной страны.

²⁶ Ливия: сумерки Саркози. 14 июля 2011 г. // URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/738645/cat/94/>.

²⁷ Ливия: интервью Сейфа Каддафи алжирским новостям. 12 июля 2011 г. // URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/737169/cat/94/>.

²⁸ O'Connor P. Oil companies prepare for post-Gaddafi Libya. 17 June 2011 // URL: <http://www.wsws.org/articles/2011/jun2011/liby-j17.shtml>.

²⁹ YouGov // The Sunday Times Survey Results. Fieldwork: 14th-15th July 2011. P. 6–8 (URL: http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/today_uk_import/yg-archives-pol-st-results-15-170711.pdf).

Официально операция сил НАТО в Ливии «Объединенный защитник» была объявлена завершенной 31 октября 2011 г. Решение содержалось в единогласно принятой Советом Безопасности ООН резолюции № 2016 от 27 октября 2011 г., предложенной Россией и Китаем. Войска НАТО прекратили боевые действия на территории Ливии, был снят режим бесполетной зоны, которую в свое время установил СБ ООН. В его резолюции выражалась надежда на развитие страны в духе демократии и национального примирения, а также на то, что переходное правительство воздержится от неправомерных арестов, внесудебных наказаний, будет способствовать добровольному возвращению беженцев и внутренне перемещенных лиц, защищать собственное население, а также иностранцев и африканских мигрантов³⁰. Вместе с тем, ООН не сняла эмбарго на поставки вооружений в Ливию и другие санкции, выразив обеспокоенность расползанием в Ливии оружия.

Россия и ее партнеры по БРИКС осудили натовскую военную операцию в Ливии, заявив, что она вышла далеко за рамки выданного ООН мандата. Вместе с тем, Москва признала новые власти Ливии (позже многих других стран).

По словам руководства НАТО, операция стала одной из самых успешных и профессиональных в истории альянса. Следует отметить, однако, что руководство НАТО столь охотно приветствовало решение ООН о прекращении операции, поскольку она длилась дольше, чем ожидалось, и вызвала между союзниками серьезные разногласия. Операция также потребовала от стран-участниц значительных расходов, которые тяжелым бременем легли на их плечи в условиях экономического кризиса.

Участие вооруженных сил Великобритании в ливийской операции 2011 г. носило кодовое название «Операция Эллами». По данным на 8 декабря 2011 г., затраты на нее составили 212 млн ф. ст. Как заявил министр обороны Ф. Хэммонд, они оказались на треть меньше запланированного в октябре 2011 г.³¹ Премьер-министр отметил, что британцы «совершили около 3000 вылетов, в том числе 2000 боевых вылетов, что равно одной пятой от общего количества боевых вылетов сил НАТО. На пике операции в Ливии находились 2300 британских военнослужащих,

³⁰ Libya: UN Security Council stops NATO operations. 28 October 2011 // URL: <http://www.afriquejet.com/libya-nato-2011102826220.html>.

³¹ Cost of Libya operations // URL: <https://www.gov.uk/government/news/cost-of-libya-operations>.

нами были предоставлены восемь военных кораблей, противолодочная подводная лодка, 36 самолетов, в числе которых — впервые испытанный в бою новейший самолет-истребитель “Тайфун”»³².

Многие эксперты считают, что Ливия стоит на пороге новой междоусобицы. По мнению президента Института Ближнего Востока Е. Сатановского, конфликт может развиваться по афганскому, иракскому и даже сомалийскому сценарию: в стране уже формируются альянсы боевиков и полевых командиров, среди которых замечены члены «Аль-Каиды», неизбежен и конфликт интересов многочисленных племен, населяющих Ливию³³. Угроза безопасности и правам человека действительно может исходить от новых властей Ливии. В докладе генерального секретаря ООН Пан Ги Муна говорилось, что власти Ливии держат в тюрьмах около 7 тыс. заключенных без суда и следствия³⁴.

Существовала высокая вероятность того, что оружие со складов вооружений Каддафи попало в руки различных исламистских организаций в Северной и Западной Африке, в том числе — в руки представителей «Организации Аль-Каиды в исламском Магрибе», которая уже заявила о готовности нанести удары по алжирским, испанским, французским и американским целям. Министр иностранных дел Великобритании У. Хейг предупредил в ноябре 2011 г. о том, что эта ветвь «Аль-Каиды» установила связи с «Бoko Хаарам», экстремистской группой, базирующейся в Нигерии и выступающей с лозунгами беспощадной борьбы с центральным правительством. Политик подчеркнул, что нарастание угрозы наблюдается во всем регионе Сахеля, который простирается от Мавритании до Чада, и Великобритания вынуждена наращивать усилия по противостоянию терроризму в этой зоне Сахеля³⁵.

По сути, Лондон уже давно начинает осознавать, что его участие (в рамках коллективного западного вмешательства) в граж-

³² Prime Minister hosts Armed Forces involved in Libya mission. A Military Operations news article. 7 December 2011 // URL: [http://www.mod.uk/DefenceInternet/Defence News/ MilitaryOperations/PrimeMinisterHostsArmedForcesInvolvedInLibya Mission.htm](http://www.mod.uk/DefenceInternet/Defence%20News/MilitaryOperations/PrimeMinisterHostsArmedForcesInvolvedInLibyaMission.htm).

³³ *Забродина Е.* Премьер Ливии попал под обстрел // Коммерсантъ. 29 ноября 2011 г. № 223 (4764) (URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1826478>).

³⁴ ООН заявила о массовых преступлениях нового руководства Ливии // РБК. 24 ноября 2011 г. (URL: <http://spb.rbc.ru/topnews/24/11/2011/626557.html>).

³⁵ UK warns of growing al-Qaeda risk in North Africa. 28 November 2011 // URL: <http://www.usatoday.com/news/world/story/2011-11-28/britain-al-qaeda-warning/51439588/1>.

данской войне в Ливии привело к таким последствиям в регионе и за его пределами, которые мало кто на Западе предвидел.

Глава ПНС М. Джаилиль вызвал настороженность западных лидеров, заявив о том, что в основу законов в стране лягут исламские нормы шариата. Его слова вызвали шквал критики как внутри страны, так и за ее пределами. Высокий представитель ЕС по вопросам внешней политики и безопасности баронесса Кэтрин Эштон заявила, что введение шариата в Ливии не должно идти вразрез с правами человека и демократическими принципами. Министр иностранных дел Франции А. Жюппе пообещал внимательно следить за политикой новых властей. «Мы проявим бдительность, чтобы те ценности, которые мы защищали вместе с ливийским народом, уважали: это и демократическая сменяемость власти, и неприкасаемость человеческой жизни, и равенство прав мужчин и женщин», — сказал французский министр³⁶.

Следует отметить, что заявления о возможности введения шариата прозвучали на фоне сообщений о глубоких противоречиях между исламистами и приверженцами светского государства в новом ливийском руководстве³⁷. Однако победившие антиправительственные силы поспешили заверить, что нормы шариата будут применяться дозированно.

Страны Запада пристально следили за новым руководством Ливии. Еще 9 июня 2011 г. члены контактной группы по Ливии, в состав которой входили 22 государства, включая США, Францию, Великобританию, Катар и ОАЭ, на встрече в Абу-Даби потребовали от ливийской оппозиции представить детальный план их действий после добровольного или принудительного ухода Каддафи со своего поста³⁸.

У западных государств (и не только у них) были свои планы переустройства стран, охваченных «арабской весной». Так, известный британский парламентарий-консерватор Д. Дэвис призвал выработать британский План Маршалла для Ближнего Востока, утверждая, что подобный план — «один из лучших способов консолидировать и поддержать арабскую весну; он может создать ус-

³⁶ Новые власти Ливии обещают шариат, но «умеренный». 24 октября 2011 г. // URL: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2011/10/111024_libya_sharia.shtml.

³⁷ Там же.

³⁸ НАТО нашло в резолюции Совбеза ООН разрешение уничтожить Каддафи. 10 июня 2011 г. // URL: <http://lenta.ru/news/2011/06/10/realtarget/>.

ловия для реформ и в других арабских странах и странах Залива». «Мы должны поддержать арабскую весну огромными суммами денег, — призывал Дэвис. — Это в наших собственных интересах». Летом 2011 г. он писал о том, что начальные надежды арабской весны сменились тревожным ожиданием — что теперь ждет Ливию, Тунис, Египет? Европа и международное сообщество, считал он, заинтересованы в том, чтобы народные протесты не породили властный вакуум, который заполнят ортодоксальные исламистские группы. Британия, отмечал политик, более не в состоянии защищать свои глобальные интересы с помощью вооруженных сил, поэтому следует более креативно использовать иные рычаги, в частности, зарубежную помощь развитию, причем так, чтобы она служила не только благу ее получателей, но и более эффективно продвигала британские интересы.

Экономические проблемы стран этого региона, которые стали питательной почвой для народных волнений, до сих пор не решены. Нищета и безработица порождают хаос, потоки мигрантов. Европе не остается выбора, кроме как позаботиться о том, чтобы Ливия, Тунис, Египет смогли пойти по пути экономического восстановления и политической стабильности. Дэвис резюмировал: «Обеспечение будущей стабильности Северной Африки должно быть наивысшим приоритетом для Британии»³⁹.

Хотя план Маршалла в отношении стран Северной Африки вряд ли осуществим, у западных стран существуют планы возвращения в Ливию и расширения там своего присутствия. Согласно данным на сентябрь 2011 г., не менее пяти иностранных нефтегазовых компаний, у которых сохранилась инфраструктура, возобновили в Ливии работу по добыче углеводородов⁴⁰. Представитель ливийского правительства А.А. Найд отметил, что, уважая ранее заключенные контракты (до революции такие контракты были заключены примерно с 40 западными компаниями), власти Ливии не будут спешить с заключением новых сделок. Впрочем, если новое ливийское правительство выяснит, что какие-то предыдущие контракты подписывались незаконно, оно может их пересмотреть. Вместе с тем, властям требуются ресурсы для восста-

³⁹ *Davis D.* A 21st-century Marshall Plan // Prospect magazine. 22 June 2011 (URL: <http://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/a-21st-century-marshall-plan-david-davis/#.Ufvz9ayTmg1>).

⁴⁰ *Charlton A.* Libya: 5 foreign oil companies back working // Associated Press. 2 September 2011 (URL: http://seattletimes.nwsources.com/html/business/technology/2016090034_aplibyaoil.html).

новления экономики страны и выполнения своих обещаний, и в условиях пока ограниченного доступа к ливийским счетам за рубежом «нефтяные деньги» очень кстати.

Новое ливийское руководство ясно дало понять, что западные страны, оказавшие помощь силам, свергнувшим Каддафи, получают бизнес-преференции в стране, в частности в области добычи нефти. Об этом открыто заявил в ноябре 2011 г. глава ливийской Национальной нефтяной компании Н. Берруиен.

Представители ливийского Переходного национального совета прибыли в Лондон и провели в Сити в ноябре 2011 г. масштабную встречу с британскими бизнесменами, позиционируя новую Ливию как край огромных возможностей для иностранных инвесторов. Они отметили, что лучший способ работы — партнерство с местной компанией-оператором. В таком совместном предприятии доля иностранного капитала может составлять до 65%⁴¹.

Сначала Ливия восстанавливала уровень добычи нефти быстрее, чем предполагалось. К концу ноября 2011 г. в стране добывалось около 750 тыс. барр/д. Речь шла о достижении довоенного уровня выработки: 1,6 млн барр/д⁴². Достичь его предполагалось к июню 2012 г. Однако, по данным Центра изучения глобальной энергетики (Centre for Global Energy Studies), в 2012 г. уровень добычи снизился до 1,3–1,4 млн барр/д⁴³. Всего страна обладает около 46 млрд баррелей доказанных нефтяных запасов, большинство из которых еще не освоено.

К июлю 2013 г. стало ясно, что оптимистичные прогнозы относительно нефтедобычи в Ливии не оправдались. Нефтяная промышленность испытывала колоссальные трудности. Объем добычи нефти в стране упал до уровня 30-летней давности. Ситуация с безопасностью и состоянием государственных финансов в Ливии также существенно ухудшилась. По данным агентства «Блумберг», в июне 2013 г. объемы добычи нефти в стране упали до отметки в 1,13 млн барр/д. Последний раз подобные показатели наблюдались в период с 1983 по 1987 гг., когда Ливия придерживалась квот

⁴¹ Neate R. Libya seeks UK firms to develop oil sector and construction industry // The Guardian. 15 November 2011 (URL: <http://www.guardian.co.uk/business/2011/nov/15/libya-oil-industry-british-firms?newsfeed=true>).

⁴² Rosenberg D. Libya Opens Door to Foreign Investment — But Slowly. 28 November 2011 // URL: http://www.themedialine.org/news/news_detail.asp?NewsID=33819.

⁴³ Добыча нефти в Ливии упала до 30-летнего минимума. 09.07.2013 // URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/29757>.

по добыче, установленных ОПЕК в 1,1 млн барр/д⁴⁴. По прогнозам, нисходящий тренд сохранится и в дальнейшем.

Иностранные компании не спешат вкладывать свои средства в Ливии. В стране сохраняется неблагоприятная обстановка: противоборство различных военных группировок порождает необходимость усиленной охраны нефтяных объектов (численность вооруженных сотрудников охраны такой инфраструктуры возросла с 4 тыс. человек в 2012 г. до 12 тыс. человек в 2013 г.). Новоиспеченные охранники из числа бывших повстанцев не всегда лояльны к работодателям. Нефтяной промышленности в Ливии необходимы новые инвестиции и модернизация. Усугубляют ситуацию постоянные перебои с электричеством. Из-за комплекса проблем ряд иностранных нефтяных компаний сократили численность своего персонала в Ливии (например, французская «Тоталь»).

Долгосрочным инвестициям препятствует и реальная угроза распада страны на западную и восточную часть: на Триполитанию, со столицей в Триполи, и Киренаику, со столицей в Бенгази.

Компания «Би-Пи», чье соглашение с Ливийской национальной нефтяной корпорацией о разведке и добыче нефти от 2007 г. осталось в силе, стала одним из крупнейших инвесторов в ливийский сектор углеводородов. Компания возобновила свою деятельность здесь в мае 2012 г. К концу 2013 г. было запланировано возобновление работ по нефтегазовой разведке в бассейнах Гадамеса и Сирта в рамках прерванной войной программы по освоению нефтяных месторождений стоимостью около 2 млрд долл. США⁴⁵.

Впрочем, в январе 2013 г. компания уже заявляла о пересмотре планов по геологической разведке и деятельности в Ливии⁴⁶. Связано это было с терактами на нефтегазовом предприятии «Ин Аменас» в соседнем Алжире⁴⁷.

В мае 2013 г. руководство компании решило эвакуировать часть своих сотрудников из Ливии. На такой шаг его подтолкнуло предупреждение Форин-офис об ухудшении ситуации в стране. Еще ранее МИД Соединенного Королевства отзывал на родину часть

⁴⁴ Добыча нефти в Ливии упала до 30-летнего минимума. 09.07.2013 // URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/29757>.

⁴⁵ BP to Start Libya Oil Exploration in 2013. 24 August 2012 // URL: <http://www.libya-businessnews.com/2012/08/24/bp-to-start-libya-oil-exploration-in-2013/>.

⁴⁶ Компания BP эвакуировала из Ливии второстепенный персонал. 12 мая 2013 г. // URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20130512174839.shtml>.

⁴⁷ BP откладывает планы по нефтегазовой разведке в Ливии. 30 января 2013 г. // URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/22626>.

персонала посольства, а также рекомендовал британцам воздержаться от поездок в Ливию⁴⁸.

Нестабильность в стране сохраняется и влияет на ситуацию в регионе. Положение в Ливии буквально взрывоопасно. Так, в январе 2012 г. каддафисты захватили город Бани-Валид. Тогда же ООН признала, что в Ливии до сих пор не укрощен хаос⁴⁹. В июле 2013 г. при помощи «Аль-Каиды» в Бенгази побег из тюрьмы совершили более 1100 боевиков⁵⁰. Все это демонстрирует слабость новой ливийской центральной власти⁵¹. Ситуация может развиваться по непредвиденным сценариям, представляя угрозу планам западных стран. Ситуация в регионе Северной Африки и Сахеля характеризовалась дестабилизацией и до событий в Ливии, но теперь она может принять непредсказуемый характер цепной реакции, на что указывают события в Мали.

Каковы же итоги участия в ливийской войне Великобритании? Как отметил министр обороны Ф. Хэммонд, участие страны в ливийской операции показало ее способность предъявить свою мощь миру, хотя парламентский комитет по обороне поставил под сомнение способность Британии провести еще одну подобную операцию⁵². Неизвестно, как будет выглядеть вмешательство Лондона в гражданскую войну в Ливии в глазах общественности с течением времени. Распространено мнение, что военная западная операция в Ливии — неокOLONиалистическая акция, приведшая к созданию фактического протектората с контролируемым подотчетным правительством. В результате этой акции западные компании рассчитывают на большие дополнительные доходы.

⁴⁸ Вслед за британскими дипломатами Ливию покидают сотрудники ВР. 12 мая 2013 г. // URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1083617>.

⁴⁹ Ковальчук И. ООН признала, что Ливия без Каддафи — бесконтрольная страна. 27 января 2012 г. // URL: <http://www.segodnya.ua/news/14332552.html>. В сентябре 2012 г. совершено нападение на дипломатическую миссию США в Бенгази, в ходе которого погиб посол США в Ливии и еще три сотрудника миссии; в октябре 2013 г. совершен обстрел посольства РФ в Ливии.

⁵⁰ Строкань С. Уровень террористической угрозы повышен до посольского // Коммерсантъ. 5 августа 2013 г. № 137/П (5168) (URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2248359>).

⁵¹ Володин А. Каддафи-младший — как компромиссная фигура для новой Ливии. 31 января 2012 г. // URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/878839/>.

⁵² Operations in Libya. Ninth Report of Sessions 2010–2012 / House of Commons Defence Committee / URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmdfence/950/950.pdf>.

Многие западные политологи расценивали интервенцию под руководством США–НАТО в Ливию как средство установить гегемонию США в регионе Северной Африки, исторически бывшей сферой влияния Франции и в меньшей степени — Италии и Испании⁵³. Еще одной целью США было выдавить Китай из региона и из Ливии, в частности, поскольку именно в Ливии Китайская национальная нефтегазовая корпорация была одним из главных игроков. Ливию также рассматривали как «ворота» в Сахель и Центральную Африку, где у США также имелись свои интересы.

Ливийская операция — лишь часть более широкой военной стратегии США на Ближнем Востоке и в Центральной Азии, цель которой — обрести контроль над более чем 60% мировых запасов нефти и газа, включая и нефтегазовую инфраструктуру. Таким образом, от ливийской операции наибольшую выгоду должны были получить Уолл-стрит, англо-американские крупные нефтяные компании, производители оружия в США и ЕС. Обретение контроля над Ливией, а затем и Сирией, по свидетельству американского генерала Уэсли Кларка, бывшего командующего вооруженными силами НАТО в Европе, было частью планов военного командования США уже с начала 2000-х гг.⁵⁴

Лорд Пальмерстон, премьер-министр Великобритании, говорил: «У нас нет ни вечных союзников, ни постоянных врагов, но постоянны и вечны наши интересы, и защищать их — наш долг». «Новые лейбористы» и сменившее их коалиционное правительство занимали, на первый взгляд, противоположные позиции по Ливии. Однако и та, и другая внешнеполитическая линия выстраивалась с учетом защиты, прежде всего, британских экономических интересов и англо-американских «особых отношений».

21.2. Миротворчество в Мали

Кризисная ситуация в Мали сложилась в силу комплекса различных причин. Одна из них, в частности, заключалась в том, что (как отмечал П. Мелли из Королевского института международных от-

⁵³ См., например: *Chossudovsky M.* «Operation Libya» and the Battle for Oil: Redrawing the Map of Africa // Global Research official website. 9 March 2011 (URL: <http://www.globalresearch.ca/operation-libya-and-the-battle-for-oil-redrawing-the-map-of-africa/23605>).

⁵⁴ *Clark W.* *Winning Modern Wars.* P. 130. Цит. по: *Chossudovsky M.* *Op. cit.*

ношений) после вмешательства западных держав в гражданскую войну в Ливии они не позаботились о последующих мерах, которые позволили бы сдержать воздействие этих событий на Западную Африку. Несколько тысяч малийских туарегов, служивших в войсках Каддафи, вернулись домой с оружием. Используя недовольство туарегов действиями центральной власти, боевики сумели создать милитаризованное сепаратистское движение. Распад ливийского режима наводнил страны сахарского региона дешевым оружием, что дало возможность «Аль-Каиде в исламском Магрибе» (АКИМ) и ее союзнице «Ансар ад-Дин», базирующейся в северной части Мали, усилить свои арсеналы⁵⁵.

У Великобритании нет особенных интересов в Мали, в отличие от Ливии и Сирии. Однако она заинтересована в безопасности своего бизнеса в странах Западной Африки, в снижении террористических угроз и рисков в регионе. Нестабильность в Мали может, при неблагоприятном развитии событий, повлиять и на страны бывшей британской сферы влияния, — например, Нигерию.

В связи с малийским конфликтом пострадал британский объект и граждане в соседнем Алжире. В январе 2013 г. произошел массовый захват заложников на объектах британской компании «Би-Пи» на газовом месторождении «Ин-Аменас» на юго-востоке Алжира, около границы с Ливией. Требуя вывода французских войск из Мали, террористы захватили в заложники более 600 человек, среди которых были местные специалисты и иностранные граждане. При проведении спецоперации погибло несколько десятков заложников, в том числе шесть британцев⁵⁶. На экстренной встрече британский премьер-министр обсудил ситуацию в Алжире с президентами США и Франции Б. Обамой и Ф. Олландом. По итогам совещания было принято решение отправить в малийскую столицу Бамако на срок 15 месяцев около 200 европейских военных инструкторов и представителей военного персонала. Общая численность европейской миссии — около 500 человек⁵⁷.

⁵⁵ *Melly P.* The sad decline of Mali // *The World Today*. 2012, August. Vol. 68. No 7 (URL: <http://www.chathamhouse.org/publications/twt/archive/view/185099>).

⁵⁶ *Gordon G.* Five UK hostages dead or missing as Algerian crisis comes to a bloody end // *The Independent*. 19 January 2013 (URL: <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/five-uk-hostages-dead-or-missing-as-algerian-crisis-comes-to-a-bloody-end-8458499.html>).

⁵⁷ UK welcomes establishment of EU Training Mission to Mali. Foreign and Commonwealth Office. 17 January 2013 // URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-welcomes-establishment-of-eu-training-mission-to-mali> (дата обращения: 06.03.2013).

Великобритания предоставила Франции необходимую военную технику: два транспортных самолета британских ВВС «Боинг С-17» с экипажами и необходимым оборудованием, а в конце января 2013 г. — самолет-шпион «Сентинел Эр1» для поддержки французской военной операции против исламских боевиков. При этом британский министр обороны Ф. Хэммонд отметил, что Великобритания будет и в дальнейшем рассматривать просьбы французской стороны о дополнительной логистической и разведывательной поддержке⁵⁸.

В конце января 2013 г. Великобритания заявила, что направит около 330 военнослужащих в Мали и другие страны Западной Африки на помощь французским войскам, наступавшим на вооруженных исламистов⁵⁹. Британские военные советники помогали «Международной миссии под африканским руководством по поддержке Мали» (АФИСМА)⁶⁰. Решение Кэмерона вызвало критику со стороны представителей британских политических партий, говоривших о том, что британских военнослужащих вовлекают в конфликт «вьетнамского типа» без четко определенной «стратегии выхода», что малийский конфликт — это затяжная операция (mission creep)⁶¹.

Основную роль в урегулировании внутреннего конфликта в Мали, начавшегося весной 2012 г., сыграла Франция при помощи малийских военных и контингентов африканских стран. Французская операция «Сервал» началась 11 января 2013 г. и завершилась к концу апреля. Ее целями были освобождение страны от террористов и восстановление территориальной целостности бывшей французской колонии. В основном поставленные цели достигнуты. В конце июня правительство Мали и туареги заключили мирное соглашение, направленное на урегулирование конфликта на севере страны. 6 июля в стране было отменено чрезвычайное положение. 28 июля состоялся первый тур президентских

⁵⁸ Ross T. More than 300 UK troops set for Mali mission // The Telegraph. 29 January 2013 (URL:<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/mali/9834115/More-than-300-UK-troops-set-for-Mali-mission.html>; дата обращения: 06.03.2013).

⁵⁹ Mali crisis: 330 UK military personnel sent to West Africa // BBC. 29 January 2013 (URL:<http://www.bbc.co.uk/news/uk-21240676>; дата обращения: 06.03.2013).

⁶⁰ Cusick J. *Op. cit.* Cusick J. Gamble for Africa: Mali mission sucks in 400 British troops. 29 January 2013 // URL: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/gamble-for-africa-mali-mission-sucks-in-400-british-troops-8471079.html>.

⁶¹ Cusick J. *Op. cit.*

выборов. Совместные рейды французских и африканских подразделений значительно ослабили связи между разными группировками исламистов⁶².

Французская дипломатия задолго до вооруженного вмешательства начала в ООН продвижение серии мер по противодействию кризисам в Сахеле (резолюции № 2071 и № 2085), доверив борьбу с угрозами региональным силам ЭКОВАС при поддержке Африканского союза и Европейского союза⁶³. После того как французские войска реализовали чрезвычайные операции в Мали (не допустив, например, захват Бамако террористическими группами из Сахеля), эстафету приняла упомянутая «Международная миссия под африканским руководством по поддержке Мали». По словам Олланда, Франция не собирается оставаться в Мали, а стабилизацией государства займется ооновский контингент. 1 июля 2013 г. на смену африканскому контингенту в Мали пришла Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА)⁶⁴.

Однако, несмотря на успехи Франции и их союзников в борьбе с террором в Мали, угроза со стороны террористических групп в Сахеле и Северной Африке является долговременной. Террористы все еще сохраняют хотя и ограниченные, но вполне реальные возможности причинять вред, что показали их атаки в Нигере 23 мая 2013 г.⁶⁵

С президентскими выборами в июле—августе 2013 г. в самом Мали и на Западе связывают надежды на нормализацию обстановки в стране, которая пережила острый политический кризис, обернувшийся войной и зарубежной интервенцией.

⁶² Мали: операция «Сервал» с 18 по 25 апреля 2013 г. // Военный обозреватель. 27.04.2013 (URL: <http://warsonline.info/mali/mali-operatsiya-serval-c-18-po-25-aprelya.html>).

⁶³ Денесе Э., Деланкроз Э. Мали: пять уроков операции «Сервал» // Slate.fr. — 08.02.2013 (URL: <http://www.inosmi.ru/world/20130208/205616937.html>).

⁶⁴ United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA).

⁶⁵ Richier F., Tandia O. After defeating terror, winning peace together. 20 June 2013 // URL: <http://www.ambafrance-in.org/After-defeating-terror-winning-the>.

21.3. Сирия и балканизация Ближнего Востока

Сирийский кризис продолжается с весны 2011 г. Великобритания объясняет свою политическую линию стремлением защитить право сирийского народа в лице оппозиции на мирное демократическое существование. Такой подход диктовала, в первую очередь, имевшая популярность концепция «ответственность по защите», которая, будучи признанной ООН, не является вместе с тем нормой международного права.

Однако у Великобритании есть и другие интересы в Сирии и регионе. Прежде всего, следует отметить, что исторически Великобритания активно вмешивалась в сирийскую политику. Так, согласно данным архивов, которые были недавно открыты, именно Великобритания путем тайного договора, заключенного в июне 1945 г. с сирийским режимом, а затем и при помощи военной силы помогла Сирии обрести независимость от Франции, которая получила контроль над ее территорией по решению Лиги Наций в 1922 г.⁶⁶

К официально провозглашенным интересам Великобритании в Сирии относятся:

- моральные аргументы: желание прекратить страдания мирного населения, способствовать приходу к власти в Сирии демократического правительства;

- опасения в связи с возникновением очага нестабильности в Сирии, который с большой вероятностью вызовет распространение конфликта на соседние страны: Ливан, Иорданию, Турцию;

- опасения, что к власти в Сирии могут прийти радикальные исламисты (ныне самые ярые борцы с режимом Асада);

- беспокойство за собственную национальную безопасность, поскольку ряд лиц с британским гражданством/правом проживания, а также других граждан Евросоюза, придерживающихся экстремистских взглядов и направившихся сражаться с сирийским режимом, пройдут обучение в лагерях джихадистов и вернуться в Европу с террористическими целями.

⁶⁶ *Zamir M.* Britain's treachery, France's revenge. Haaretz Weekend edition. 01.02.2008 // URL: <http://www.joshualandis.com/blog/britains-treachery-frances-revenge-by-meir-zamir/>.

К неафишируемым интересам Великобритании в Сирии относятся:

- заинтересованность Великобритании (и Запада в целом) во влиянии на страны ближневосточного региона, стремление укрепить там свои военно-стратегические и геополитические позиции;

- стратегический альянс с США, которые также обеспокоены ситуацией в Сирии и используют Великобританию для зондажа мнений и переговоров с другими сторонами сирийского процесса;

- формирование после ухода Асада нового, подконтрольного Западу, правительства из оппозиционеров, которое способствовало бы защите британских интересов в стране;

- нежелание Запада допускать усиление влияния и стратегических позиций на Ближнем Востоке таких незападных акторов, как Россия и Китай;

- разрешение сирийского конфликта в пользу Запада позволит усилить давление на Иран, в чем заинтересованы США и Великобритания;

- заинтересованность Запада в сирийской нефти и контроле над нефтяными потоками, проходящими по территории страны.

О последнем пункте следует сказать подробнее. Великобританию, по мнению ряда экспертов, в меньшей степени, чем Францию и США, беспокоят внутрорегиональные проблемы: она больше заинтересована в обеспечении контроля над важными энергетическими потоками (нефть, газ)⁶⁷. Весной 2012 г. в ходе переговоров в Дамаске были одобрены проекты расширения экспорта иранской и иракской нефти и газа через территорию Сирии и ее средиземноморские порты. Реализация этих планов должна была повысить и без того важную роль Сирии на европейском рынке нефти и газа. Нефтяной путь Киркук-порт Банияс (Ирак—Сирия) обеспечивал минимум 15% импорта нефти в страны Евросоюза⁶⁸. Сирия также фактически контролирует транзит саудовской и иракской нефти через ливанские порты Триполи и Сайда. Сирия и сама производит нефть, около 95% которой по-

⁶⁷ Мурадян И. Сочетание интересов по Сирии. 24 августа 2012 г. // URL: <http://www.Iragir.am/russrc/comments25924.html>.

⁶⁸ Балиев А. Нефтяные пятна сирийского «сценария»: Несколько штрихов к истинным замыслам «друзей Сирии» // Столетие. Информационно-аналитическое издание Фонда исторической перспективы. 20 марта 2012 г. (URL: http://www.stoletie.ru/geopolitika/neftanyje_patna_sirijskogo_scenarija_2012-03-20.htm).

ступало в ЕС до тех пор, пока в сентябре 2011 г. европейские страны не приняли решение запретить импорт сирийской нефти (чуть ранее это сделали США⁶⁹).

Запад вместе с Турцией и Израилем стремится контролировать транзит ближне- и средневосточной нефти в Европу через Сирию и Ливан, однако сирийское руководство отказалось от предложений западного бизнеса, направленных на предоставление западным компаниям контроля над нефтяными потоками. В этом — одна из главных причин возрастающего давления на Дамаск со стороны Запада и стран региона.

22 апреля 2013 г. ЕС снял свое эмбарго на поставки сирийской нефти, чтобы импортировать ее непосредственно от мятежных группировок⁷⁰.

В конфликте режима Асада с оппозицией, как и в Ливии, цель Лондона — уход главы государства⁷¹, смена власти в стране. Великобритания еще в ноябре 2012 г. подвергла сомнению условия эмбарго, наложенного ЕС на поставки вооружений для любой из сторон сирийского конфликта, поскольку считала необходимым обеспечить антиправительственные силы оружием «для самообороны»⁷². В конце февраля 2013 г. США и Великобритания пришли к соглашению о том, что увеличат финансовую помощь и техническое содействие оппозиции и, кроме того, вместе с ЕС будут поставлять ей бронированные автомобили и нелетальную военную технику (обмундирование, бинокли, приборы ночного видения, средства связи)⁷³. С марта 2013 г. из Великобритании и Франции стали поступать требования в адрес руководства ЕС срочно пересмотреть условия европейского эмбарго⁷⁴. Западные

⁶⁹ ЕС ввел запрет на импорт нефти из Сирии // Русская служба Би-Би-Си. 2 сентября 2011 (URL: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2011/09/110902_syria_fresh_sanctions.shtml).

⁷⁰ *Walt V.* Syria's Opposition Hopes to Win the War by Selling Oil. 1 May 2013 // URL: <http://world.time.com/2013/05/01/can-syrias-rebellion-win-the-war-by-selling-oil/#ixzz2ZEgu48Go>.

⁷¹ Мировые лидеры призвали президента Сирии уйти в отставку // Русская служба Би-Би-Си. 18 August 2011 (URL: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2011/08/110818_syria_assad_call.shtml).

⁷² *Mohammed A., Oweis K.Y.* West to send Syrian rebels aid, not arms // Reuters. 28 February 2013 (URL: <http://uk.reuters.com/article/2013/02/28/uk-syria-crisis-conference-idUKBRE91R0RA20130228>).

⁷³ *Mohammed A., Oweis K.Y.* Op. cit.

⁷⁴ Syria: UK's Cameron «may veto EU arms embargo» // BBC. 2 March 2013 (URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21763345>).

страны также спонсировали поставки вооружений в Сирию через третьи страны⁷⁵.

Соединенное Королевство в ноябре 2012 г. признало коалицию сирийской оппозиции единственным законным представителем сирийского народа⁷⁶. Тогда же было объявлено о готовности Британии вмешаться вооруженным способом в урегулирование сирийского конфликта⁷⁷. Несмотря на заявления британской стороны о возможности военного вмешательства в сирийский кризис, есть ряд факторов, которые делали британское (и западное) прямое участие в сирийском конфликте по ливийскому сценарию весьма затруднительным.

Во-первых, это — позиция России и Китая в СБ ООН, а также содействие России укреплению обороноспособности Сирии.

Во-вторых, сокращение оборонных расходов в Соединенном Королевстве, что снижало вероятность интервенции (помимо избирательной поддержки с воздуха и иной логистической помощи)⁷⁸.

В-третьих, подобное вмешательство потребовало бы более активной роли США. Однако им уже не удалось бы действовать под прикрытием Великобритании и Франции, как в Ливии. Администрация Обамы не готова была вмешиваться в очередной конфликт на Ближнем Востоке, учитывая уроки Ирака и постоянную угрозу со стороны Ирана⁷⁹.

В силу вышесказанного Великобритания и США активизировали попытки прийти к компромиссу с другими сторонами, заинтересованными в разрешении сирийского кризиса политическим путем: путем интенсификации переговоров Лондона и Вашингтона с Москвой.

⁷⁵ U.S. involved in sending weapons to Syrian rebels through Libya and Turkey. 18.02.2013 // URL: <http://www.peacekeeper.ru/en/?module=news&action=view&id=17045>.

⁷⁶ Великобритания признала коалицию сирийской оппозиции // РИА Новости. 20 ноября 2012 г. (URL: http://ria.ru/arab_riot/20121120/911483559.html).

⁷⁷ *Hope C.* Britain could intervene militarily in Syria in months, UK's top general suggests // The Telegraph. 11 November 2012 (URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9670289/Britain-could-intervene-militarily-in-Syria-in-months-UKs-top-general-suggests.html#hash>; дата обращения: 6.03.2013).

⁷⁸ *Kampfner J.* Intervention Is Ever Harder to Resist but We Must // The Independent. 26 December 2012 (URL: <http://www.questia.com/read/1P2-34045097>).

⁷⁹ Russian military presence in Syria poses challenge to US-led intervention. 23 December 2012 // URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/dec/23/syria-crisis-russian-military-presence>.

Великобритания как проводник западных интересов в течение всего конфликта вела активную дипломатическую работу с Россией, пытаясь склонить ее посмотреть на сирийский кризис глазами Запада. Сделать это ей, однако, не удалось. В сентябре 2011 г. глава британского правительства Д. Кэмерон посетил Россию. В мае 2012 г. в Москву приезжал министр иностранных дел У. Хейг, а президент В. Путин посетил Лондон и встретился с британским премьером. На протяжении 2012 г. состоялось множество российско-британских политических консультаций на уровне послов и работников МИДов двух стран. Затем, в марте 2013 г., прошла первая британо-российская встреча министров в формате «2+2»: У. Хейг и министр обороны Ф. Хэммонд провели переговоры с российскими коллегами С. Лавровым и С. Шойгу⁸⁰. Вполне возможно, что именно эта серия консультаций сделала возможными и состоявшиеся 7–8 мая 2013 г. российско-американские переговоры (Лавров–Керри) по проблеме Сирии, которые привели к решению созвать международную конференцию по урегулированию в Сирии («Женева-2»).

Почти сразу после госсекретаря США Дж. Керри 10 мая 2013 г. Д. Кэмерон встретился с В. Путиным в Сочи. Естественно, тема Сирии была ключевой. Между сторонами до сих пор остаются существенные разногласия, в частности, по вопросу поставок российских вооружений сирийскому режиму. Но, как отметил британский премьер, «мы разделяем фундаментальные цели: прекратить конфликт, дать возможность сирийскому народу выбрать свое правительство и предотвратить в стране насилие и экстремизм»⁸¹. Кэмерон отметил, что наряду с противоборствующими сторонами в Сирии за стол переговоров должны сесть представители России, США, Великобритании, а также других стран и оказать содействие в формировании переходного правительства.

Тем не менее, муссирование в западных политических кругах и прессе темы использования сирийским режимом химического оружия против оппозиции косвенно свидетельствовало о подготовке того или иного внешнего вмешательства. В принципе военное вторжение сил НАТО в воздушное пространство Сирии было достаточно реально при условии поддержки со стороны США.

⁸⁰ Британия — Россия: министры встречаются пара на пару. 13 марта 2013 // URL: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2013/03/130313_russia_britain_2_talks.shtml.

⁸¹ Великобритания и Россия разделяют общую позицию о необходимости прекращения вооруженного конфликта в Сирии. 10 мая 2013 г. // URL: <http://www.itar-tass.com/c1/732142.html>.

В СБ ООН Франция, Великобритания и США выступали за более жесткие санкции против режима Б. Асада. Россия и Китай были категорически против этого.

Британия постоянно оказывала дипломатическое давление на Россию с той целью, чтобы она более благосклонно восприняла западные проекты сирийского урегулирования⁸², но российская дипломатия, которая учла уроки ливийского опыта, продолжала проводить свою стратегическую линию по защите международного права.

События в Ливии, а теперь и в Сирии, показывают, что силовые действия Запада не всегда приводят к результатам, благоприятным для мирных жителей, для стабильности страны и региона. Китайское издание «Жэньминь жибао» указывало в связи с ситуацией в Сирии, что главная причина, по которой Запад настаивает на отстранении Асада, — геополитический расчет на ослабление Ирана и влияния России на арабский мир. Газета указывала, что «из трагических событий в Сирии Китай и Россия извлекли для себя уроки; две страны не позволят перемещения сирийской модели в другие районы, в частности на территории, где сосредоточены их интересы, в том числе Центральную Азию и другие близлежащие регионы»⁸³.

Если говорить о западной цели ослабления влияния России на арабский мир, то следует отметить, что Великобританию и США всерьез беспокоит наличие опорного пункта российского флота в Сирии (порт Тартус) и радиолокационной станции близ Латакии⁸⁴, а также российско-сирийское военное сотрудничество. Россия оказывает военное содействие Сирии, и именно оно превращало потенциальное вмешательство Запада в весьма дорогостоящую, длительную и рискованную затею⁸⁵.

Россия — один из ключевых акторов в разрешении сложной ситуации в Сирии. Визиты официальных представителей Лондо-

⁸² Лондон хочет надавить на Россию по сирийскому вопросу // Российская газета. 20 ноября 2012 г. (URL: <http://www.rg.ru/2012/11/20/london2-anons.html>).

⁸³ Global Times: «полномасштабная гражданская война» — беда сирийского народа // Жэньминь жибао он-лайн. 14 июня 2012 г. (URL: <http://russian.people.com.cn/95181/7845907.html>).

⁸⁴ Russian military presence in Syria poses challenge to US-led intervention. 23 December 2012 // URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/dec/23/syria-crisis-russian-military-presence>.

⁸⁵ Генштаб: Российские военные советники продолжают работать в Сирии. 28 августа 2012 г. // URL: <http://top.rbc.ru/politics/28/08/2012/666734.shtml>.

на и Вашингтона и состоявшиеся ранее двусторонние консультации России и Великобритании свидетельствуют о признании Западом того факта, что без вовлечения России и учета ее мнения урегулировать сирийский кризис невозможно.

В целом Запад — в лице США и его ближайшей союзницы Великобритании — больше всего в сирийской ситуации интересуется контроль над стратегическими военными позициями в этом регионе. На втором месте стоит заинтересованность в контроле над нефтяными потоками. Вместе с тем, вступив в открытый конфликт с ближневосточными государствами «шиитской оси» (Иран, Сирия), Запад рисковал бы еще более нарушить хрупкое равновесие между шиитами и суннитами в регионе, уже подорванное событиями в Ираке, что дополнительно осложнит ситуацию.

Известный британский специалист по военным проблемам М. Гастингс (редактор газеты «Файнэншл таймс») отмечал, что именно Великобритания возглавляет коалицию нескольких западных стран, настроенных на оказание военной поддержки антиасадовским силам⁸⁶. Однако он полагал, что в условиях, когда Кэмерон не может толком справиться с внутренними проблемами страны, лучше не ввязываться в сирийскую авантюру, тем более что в британском обществе нет единства по этому вопросу. Согласно данным опроса общественного мнения, проведенного компанией YouGov в конце марта 2013 г., большинство британцев резко возражали против более или менее существенного вмешательства в сирийский кризис. Опрошенные поддерживали только гуманитарную помощь мирному населению Сирии (75% британцев — за) и предоставление защитной одежды (шлемы, бронежилеты) оппозиции (впрочем, здесь лишь 48% — за, в то время как 30% — против). И наконец, опрос, касающийся отправки британских военнослужащих в помощь повстанцам, воюющим против Асада, показал следующие: за — 8%, 75% — против⁸⁷. Кстати, по-

⁸⁶ *Hastings M.* Case for a Little England stance on Syria // The Financial Times. 21 April 2013. URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e8f8366a-a6bb-11e2-885b-00144feabdc0.html>.

⁸⁷ Далее приводятся цифры по другим возможным альтернативам помощи: отправка оборонительного вооружения повстанцам антиасадовской направленности (такого, как зенитные орудия): за — 23%, против — 50% опрошенных британцев; отправка повстанцам легкого стрелкового оружия: за — 18%, против — 54%; отправка повстанцам танков и тяжелой артиллерии: за — 12%, против — 64%.

хожие тренды наблюдались среди опрошенных французов⁸⁸ и американцев⁸⁹.

Британцы совсем иначе относятся к сирийской ситуации, чем к ливийской. Несмотря на то, что общество тогда было разделено, тем не менее, доля сторонников военного вмешательства превышала долю противников, а консервативные избиратели поддерживали Кэмерона в соотношении 2 к 1. В 2013 г. Кэмерон не смог убедить даже традиционных сторонников Консервативной партии, не говоря уже о других избирателях, в том, что сирийских бунтовщиков необходимо поддерживать в борьбе с Асадом военными средствами⁹⁰.

Согласно М. Гастингсу, отступить по сирийскому вопросу для Кэмерона равнозначно утрате глобальной роли и откату на позиции «маленькой Англии». Автор приходит к выводу о том, что даже если Великобритании удалось бы свергнуть режим Асада, это ни в малейшей степени не послужило бы защите британских интересов, а потому следовало бы оставить решение задачи вооружения сирийской оппозиции соседям Сирии, а самим ограничиться лишь гуманитарной помощью. После гипотетического свержения Асада Сирия вряд ли станет стабильной и демократической страной. Намного более вероятен вариант погружения ее в хаос из-за противоборства локальных религиозных, политических, этнических группировок и нарушения и без того подорванной стабильности в регионе, где переплетаются интересы широкого круга акторов.

Интересы Великобритании в Сирии не всегда совпадают с интересами и взглядами других игроков, даже таких, как США, не говоря уже о ближневосточных государствах (Саудовская Аравия, Катар), Турции, Иране, Ираке. Не всегда совпадают они с интересами таких крупных держав, как Россия и Китай. Именно поэтому Великобритании следует искать политическую альтернативу в урегулировании сирийского кризиса, прислушиваться к мнению других стран, принимать во внимание их предложения. Ее

⁸⁸ *Kellner P.* Syria: Cameron, Hollande at odds with voters. YouGov official site. 21 March 2013 // URL: <http://yougov.co.uk/news/2013/03/21/syria-cameron-hollande-odds-voters/>.

⁸⁹ *Clark T.* US and UK public reject stronger military support for Syrian rebels // The Guardian. 22 March 2013 (URL: <http://www.guardian.co.uk/uk/2013/mar/22/us-uk-reject-stronger-syria-support/>).

⁹⁰ См. выше о провале 29 августа 2013 г. в британском парламенте резолюции правительства по применению военной силы в Сирии (ч. IV, гл. 15, п. 15.4).

прежний подход, сработавший в Ливии, был далеко не идеальным, и копирование его в сирийской ситуации могло привести к катастрофическим последствиям. Он лишь способствовал бы эскалации насилия в Сирии, создавал опасность попадания западного оружия, которое уже присутствует в регионе, в руки групп, имеющих исламистскую террористическую направленность (речь идет, например, об Аль-Нусре, салафитских дружинниках и иных суннитских формированиях).

Впрочем, вряд ли можно рассчитывать на то, что Великобритания резко изменит свою позицию. Несмотря на устную поддержку инициатив Обамы и Путина по организации конференции для решения проблем Сирии, Великобритания ясно и открыто дала понять, что для нее любой вариант урегулирования подразумевает уход Асада и его сторонников с политической сцены. В результате дипломатических усилий Великобритании и Франции европейское эмбарго на поставки оружия в Сирию было снято, однако Хейг отметил, что британское правительство не имело планов по немедленной отправке оружия в Сирию. Тем не менее, отмена эмбарго, как сказал Хейг, предоставляет возможность «надлежащим образом» реагировать в будущем, если ситуация в Сирии ухудшится⁹¹.

18 июля 2013 г. начальник штаба ВС Великобритании, генерал сэр Дэвид Ричардс заявил, что если Запад хочет положить конец режиму Башара Аль-Асада, то, возможно, ему придется пойти путем прямого наземного военного вмешательства. В случае коллапса режима, предупредил он, Британии придется вмешаться, чтобы не допустить попадания химического оружия в руки террористических групп. При этом, по мнению Ричардса, введения бесполетной зоны будет недостаточно. Министр обороны Ф. Хэммонд тогда прокомментировал его высказывание, заявив, что прямое наземное вмешательство британских военных в Сирии весьма маловероятно, хотя никакие варианты урегулирования конфликта не сбрасывали со счетов⁹².

Вместе с тем, ситуация в Сирии складывается во многом в пользу правящего режима. Один из ведущих британских и мировых экспертов по глобальной безопасности и вопросам терро-

⁹¹ *Chaffin J.* UK and France win battle to lift EU's Syria arms embargo // The Financial Times. 28 May 2013 (URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/095e5e50-c6c1-11e2-8a36-00144feab7de.html#axzz2UXWU10vK>).

⁹² Syria: «Britain Must Be Prepared For War». 8 July 2013 // URL: <http://news.sky.com/story/1117254/syria-britain-must-be-prepared-for-war>.

ризма, редактор газеты «Телеграф» по вопросам обороны и безопасности, Кон Каулин в июле 2013 г. высказывал мнение о том, что Западу следует готовиться к победе режима Асада в сирийской гражданской войне⁹³. Асаду удалось захватить стратегически важный город на границе с Ливаном — Кусейр. Затем он объявил амнистию для сдавшихся мятежников, и стали поступать сообщения о том, что последние начали сотнями складывать оружие и переходить на сторону правительства. Причины, позволившие Асаду одерживать верх в конфликте, — ощутимая поддержка Ирана и России, а также раскол среди мятежных групп. Призывы Кэмерона и Хейга вооружать мятежников уже не слушают. Большинство западных государств не хотят серьезно вовлекаться в сирийский конфликт. Помимо этого, Запад пугает возможность попадания его высокотехнологичного оружия в руки исламских боевиков. Не случайно сирийские мятежники начали обвинять Запад в предательстве, в то время как режим Асада укрепляет свои позиции, и его победа в войне — лишь вопрос времени.

К. Каулин отмечал, что западным лидерам следует обдумать перспективу дальнейшего пребывания Асада у власти. Основными результатами, по его мнению, станут ослабление позиций Кэмерона и Обамы и соответственное возрастание значимости Ирана и России, не поддавшихся на международное давление с целью свержения Асада. С этой точки зрения, резюмирует Каулин, в Сирии потерпят поражение не только антиправительственные силы.

* * *

В связи с событиями «арабской весны» интерес Великобритании к странам Северной Африки и Ближнего Востока существенно возрос. Во многом Великобритания действует совместно с США, у которых, в свою очередь, есть план вытеснить Францию из ее давней сферы влияния в Северной и Западной Африке. В случае поддержки инициатив США английским корпорациям, наряду с американскими, будет облегчен доступ к богатым природным ресурсам стран, в которых осуществляется того или иного рода вмешательство. К таким странам, например, относится Ливия, обладающая огромными запасами нефти и газа.

⁹³ *Coughlin C.* The West should prepare for Assad's victory in Syria. 24 July 2013 // URL: <http://blogs.telegraph.co.uk/news/concoughlin/100227893/the-west-should-prepare-for-assads-victory-in-syria/>.

Великобритания активно участвовала дипломатическим и пропагандистским образом в сирийском внутреннем конфликте, стремясь положить конец режиму президента Б. Асада. Премьер-министр Д. Кэмерон был едва ли не главным среди западных политических деятелей сторонником активной помощи сирийским повстанцам. Однако в результате противоборства интересов различных внутренних и внешних сил полномасштабного внешнего вмешательства по ливийскому сценарию в Сирии так и не произошло. Перспективы же политики Запада по отношению к Сирии пока не ясны, если учитывать, что победа в гражданской войне не может остаться за Асадом.

События в Мали, в которые Британия оказалась вовлечена в меньшей степени, чем в Ливии и Сирии, тем не менее, в значительной степени были спровоцированы войной и вмешательством НАТО в Ливии. Стремясь защитить свои интересы в Северной и Западной Африке, Великобритания участвовала в дипломатических и военных усилиях по урегулированию ситуации в Мали.

Однако Великобритании стоит разработать более продуманную стратегию в отношении региона Ближнего Востока и Северной Африки, с учетом интересов многочисленных международных акторов, в том числе и незападных. Иначе ее действия могут привести к непредвиденным и порой нежелательным для самого британского политического руководства последствиям.

Заключение

Великобритания, несмотря на те перемены, которые произошли с ней с середины XX столетия, продолжает обладать склонностью к стратегическому мышлению. Принцип «дарить сильнее своих возможностей», т.е. способность оказывать на мировую политику влияние большее, чем это можно было бы ожидать от страны с конкретной территорией, населением и экономическим потенциалом, и на нынешнем этапе продолжает ей служить.

Британская модель развития обладает достаточно высокой привлекательностью. Последняя базируется на долгой истории британских демократических институтов, респектабельной судебной системе, конкурентной политической практике, правовой защищенности частного собственника, квалифицированной рабочей силе — в настоящее время особенно в секторе услуг, высокопрофессиональной государственной службе. Британия продолжает оставаться магнитом для иммигрантов, в том числе из менее благополучных европейских стран.

В арсенале «мягкой силы» Британии — английский язык, важное конкурентное преимущество этой страны. Как и язык, британская культура входит в число мировых и общепризнанных, как в классическом, так и в современном ее проявлениях. Бережное отношение к своим традициям, историческому, архитектурному, музейному наследию делают Туманный Альбион одним из наиболее привлекательных мест в Европе для туристов. Британия может похвастаться и престижностью своего образования в ряде университетов и в секторе частных школ. Дать его своим детям стремятся и многие россияне.

В 1970-е гг. Великобритания, после благополучного периода «послевоенного экономического бума», вошла в полосу кризисов, была прозвана «больным человеком Европы». Последовавший период тэтчеризма, растянувшийся на 1980-е и большую часть 1990-х гг., во многом вернул уверенность стране и в экономическом и во внешнеполитическом плане. В годы управления страной лейбористами, пока в 2008 г. не грянул мировой экономический

кризис, Британия развивалась уверенными темпами, была в числе государств, получавших наибольшую выгоду от глобализации на условиях «Вашингтонского консенсуса». Однако с тех пор королевство вновь столкнулось с большими трудностями.

В настоящее время перед Британией стоят дилеммы, от разрешения которых зависит та степень успешности, с которой эта страна будет в следующие десятилетия удерживать статус великой державы. Будет ли она и дальше ориентироваться в своей внешней политике на США или ее внешняя политика станет более автономной? Сумеет ли она найти свои ниши и занять их на быстрорастущих ранках «восходящих стран»? Найдут ли британские политики в себе способность противостоять резкому росту евро-скептических настроений в своих рядах и в обществе в целом и предотвратить ослабление влияния Лондона в Евросоюзе? Окажется ли центральная власть достаточно эффективной, чтобы убедить своих граждан, прежде всего в Шотландии, что выход британских регионов из состава Соединенного Королевства не выгоден для них? Сможет ли Британия в очередной раз так перестроить свою социально-экономическую модель, чтобы, сохранив «государство благосостояния» и социальную стабильность, дать экономике новый импульс?

Российско-британские отношения в ближайшие десятилетия будут иметь важное значение для судеб Большой Европы. В последние годы они развивались крайне непросто. Эти отношения имеют многовековую историю. Их уникальность состоит в противоречивом характере связей, которые, однако, лишь в единичных случаях приводили к силовому противостоянию. В XIX в. таковым была Крымская война 1853–1856 гг., в XX в. — участие Лондона в иностранной интервенции в России в 1918–1919 гг. В обоих случаях британские военные участвовали в боевых действиях против России на ее территории. Обратных прецедентов история не знает.

Вместе с тем, львиная доля линейки исторического времени представляет собой бескровную — пусть и жесткую — конкуренцию, а в ряде ключевых моментов — союзничество. Апофеозом последнего стали две мировые войны XX столетия. Холодная война вновь вернула Москву и Лондон в положение противостоящих сторон. Груз накопленных тогда в отношении друг друга враждебности и подозрительности, наложившихся на предшествующую эпоху соперничества империй, частично сказывается до сих пор.

Принципиальным новшеством, которое после 1991 г. принципиально трансформировало двусторонние связи, стало исчезновение опасности войны между Россией и Британией. Какими бы острыми временами ни были бы их разногласия, силовое решение представляется уже невероятным. Более того, со времени ухода в прошлое биполярного мира отношения Москвы и Лондона совершили огромный шаг вперед. В экономическом, финансовом, торговом плане, в сфере туризма и образования за последние 20 лет достигнут бесспорный прогресс.

Не стоит драматизировать и сложную историю политических отношений на современном этапе. Ретроспективно в их скачкообразном характере, цепи взлетов и падений нет ничего необычного. Так было в прошлые столетия, так будет и в нынешнем. Неизбежность этого определяется не столько субъективными, сколько рядом объективных обстоятельств, в первую очередь — геополитическими интересами и встроенностью каждой из держав в разные глобальные проекты.

Несмотря на то что в Великобритании распространена другая точка зрения, представляется, что камень преткновения на пути конвергенции этих проектов — это не ценностные расхождения, а несовпадения и столкновение интересов, как тактических, так и стратегических. Представление о том, что в постбиполярную эпоху проблемы в российско-британских отношениях — лишь абберрация и нужна только политическая воля для выхода на уровень бесперебойного союзничества — заблуждение.

В то же время Москва и Лондон не обречены исключительно на соперничество, пусть и бескровное. Их отношения — это сплетение конкуренции и взаимовыгодного сотрудничества. Представители обоих государств из мира бизнеса, сферы культуры, образования, индустрии туризма могут иметь лишь смутное представление о положении дел в области политики. Последняя перестала, в отличие от периода холодной войны, доминировать в установлении «температуры» во всех частях здания российско-британских отношений. В этом — залог их дальнейшей позитивной эволюции.

Сказанное вовсе не означает, что эти отношения должны быть пущены на самотек согласно формуле «плохие времена неизбежно сменяются хорошими». Любая конкуренция может быть как созидательной, так и разрушительной. Чтобы в российско-британских отношениях верх взял первый вариант, необходимо прилагать постоянные усилия и на политическом, и на дипломатическом, и на экспертном уровнях, а не надеяться на «автопилот».

В конце концов, Великобритания — трудный партнер не только для России, но и для многих стран, куда более близких Лондону, начиная с его партнеров по Евросоюзу. С какими бы трудностями эта организация ни сталкивалась в последние годы, она представляет собой выдающийся пример превращения прежних врагов в союзников (в первую очередь — Франция и Германия). Но и это союзничество не безоблачно, не говоря уже об отношениях между Лондоном, с одной стороны, и Парижем и Берлином — с другой. Однако возникающие проблемы чаще решаются с помощью компромиссов и учета интересов партнера. Можно лишь пожелать, чтобы подобный формат рано или поздно приобрели и отношения между Россией и Британией.

Россия в последние годы была больше готова, чем ее британский визави, к компромиссам и равноправному сотрудничеству. Одна из причин этого, вероятно, коренится в том, что Москва принимает те или иные внешнеполитические решения, исходя из своего собственного понимания национальных интересов и международной ситуации. В случае Британии до сих пор сильный приводящий фактор, играющий неоднозначную роль, — «особые отношения» с США. Время от времени они заставляют британский политический истеблишмент идти на шаги, не оптимальные с точки зрения отношений с другими странами, урегулирования тех или иных региональных и глобальных проблем.

Это с новой силой продемонстрировал набиравший обороты осенью 2013 г. масштабный кризис в политических отношениях между Европой и США, вызванный глобальной «прослушкой» американскими спецслужбами граждан других государств, включая лидеров стран-союзников. Вскрылись факты тесного взаимодействия в такой сомнительной с правовой точки зрения деятельности Национального агентства безопасности США и Центра правительственной связи Великобритании (спецслужба, отвечающая за ведение радиоэлектронной разведки, Government Communications Headquarters).

Тем не менее, было бы заблуждением считать, что внешняя политика Соединенного Королевства представляет собой не более чем функцию внешней политики Вашингтона. Лондон — достаточно самостоятельный игрок на мировой арене, по крайней мере, насколько это позволяет взаимозависимость современного мира.

Россия и Британия выигрывают намного больше от партнерства друг с другом, чем от ориентации на игру с нулевой суммой. Доказательством этого служит нормализация двусторонних отно-

шений после каждого периода их охлаждения. В настоящее время они находятся в фазе медленного подъема. «Перезагрузок», прорывов, резкого изменения в двусторонних связях ожидать, однако, не приходится. Требуется кропотливая работа по их развитию и укреплению. В этом смысле саммиты и дипломатические рауты — верхушка айсберга, большая часть которого — консультации за закрытыми дверями, экспертные встречи, мероприятия по линии общественной дипломатии. Эти события, как правило, не попадают «в свет софитов», но такая многоплановая работа необходима для успеха дела, и она ведется.

На России и Британии как постоянных членах СБ ООН лежит ответственность за международную стабильность и безопасность. Дальнейшая нормализация политических отношений между ними является объективной необходимостью. Это с новой силой продемонстрировал в 2013 г. старт двустороннего Стратегического диалога в формате «два плюс два». Сирийский кризис стал очередным наглядным подтверждением того, что проблемы подобного масштаба невозможно решить без участия Москвы и Лондона.

Авторы коллективной монографии стремились дать многосторонний и сбалансированный анализ современной жизни Туманного Альбиона. Данная книга, которая выходит в 2014 г., объявленном Перекрестным годом культуры России и Великобритании, может не только лучше понять прошлое и настоящее этой страны, но, возможно, и заглянуть в ее ближайшее будущее.

Сведения об авторах

Громыко Алексей Анатольевич, доктор политических наук, заместитель директора Института Европы РАН. Специалист в области внутренней и внешней политики Великобритании, европейской интеграции, международных отношений. Автор ряда индивидуальных и коллективных монографий. Председатель Диссертационного совета по политическим и историческим наукам ИЕ РАН. Руководитель Ассоциации европейских исследований России (АЕВИС). Руководитель Европейских программ Фонда «Русский мир». Член Российского совета по международным делам (РСМД). Член Группы «Политика» Петербургского Диалога. Член секции глобальных проблем и международной безопасности научного совета при Совете Безопасности России. Представитель России в Комитете по науке ради мира и безопасности Совета Россия–НАТО.

Ананьева Елена Владимировна, кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН. Специалист в области внутренней и внешней политики Великобритании, идейно-политических течений стран Запада. Автор индивидуальной монографии «От “нового лейборизма” в “прогрессивному консерватизму”» (Доклады ИЕ РАН. М., 2013, 150 с.). Общий объем публикаций более 60 п.л. Член редколлегии журнала «Международная жизнь».

Бабынина Людмила Олеговна, кандидат политических наук, руководитель Центра политической интеграции, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН, доцент факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова. Специалист в области внутреннего развития Евросоюза, отношений между Россией и ЕС. Автор монографии «Гибкая интеграция в Европейском Союзе: теория и практика применения» (М.: URSS, 2012. 304 с.).

Годованюк Кира Анатольевна, научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН. Основные публикации: «Общая внешняя политика ЕС и дилеммы британской дипломатии» (Современная Европа. 2012. № 2. С. 71–81); «Механизм принятия внешнеполитических решений Великобритании» (Обозреватель. 2012, февраль. С. 81–91); «Некоторые аспекты сотрудничества России и Великобритании в области международной безопасности» (Мир и политика. 2012, июнь. С. 167–177).

Грабарь Яков Александрович, аспирант Института Европы РАН, журналист РБК. Объем научных публикаций: более 2 п.л.

Громогласова Елизавета Сергеевна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН. Основные публикации: «Партийное измерение кризиса в Европейском союзе» (Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 4. С. 59–70); «Социальная Европа: ненужный багаж для “красных тори” и “синих лейбористов”? (Коалиционное правительство Великобритании — год после выборов. Доклады ИЕ РАН. № 270. М., 2011. С. 28–37); «Теория и практика политического управления в Европейском союзе» (М.: ИМЭМО РАН, 2009. 116 с.).

Иванов Игорь Сергеевич, доктор исторических наук, член-корреспондент РАН. Президент Российского совета по международным делам (РСМД), профессор Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России. Занимал должности Министра иностранных дел Российской Федерации (1998–2004), Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации (2004–2007). Имеет ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации. Автор ряда монографий и статей по истории международных отношений и внешней политике России.

Капитонова Наталья Кирилловна, доктор исторических наук, профессор Кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО(У) МИД России, автор более 60 научных трудов по внутренней и внешней политике, политической системе Великобритании, а также международным отношениям и внешней политике СССР и России общим объемом около 160 п.л., в том числе 5 монографий, учебников и учебных пособий.

Кулькова Ольга Сергеевна, кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра изучения российско-африканских отношений и внешней политики стран Африки Института Африки РАН. Автор монографии «Африканская политика Великобритании (1997–2012 гг.)» (М.: РСМД, 2012. 200 с.), а также ряда статей, глав и разделов в коллективных монографиях, статей и тезисов в сборниках материалов конференций (всего свыше 35 публикаций общим объемом около 30 п.л.).

Минаев Максим Викторович, кандидат политических наук, эксперт Фонда развития гражданского общества. Специалист в области американо-британских «особых отношений», информационно-политических технологий современной британской политики и взаимодействия между политическими элитами и деловым сообществом Соединенного Королевства. Автор ряда статей по внешней и внутренней политике США и Великобритании.

Остапенко Галина Сергеевна, доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник Института всеобщей истории РАН. Среди основных работ: «Британская монархия от королевы Виктории до Елизаветы II» (М.: Наука, 2006. 20 п.л.); «Новейшая история Великобритании XX — начало XXI века» (Учебное пособие. В соавт. с Прокоповым А.Ю. М.: ИНФРА-М, 2012. 30 п.л.). Автор более 15 статей по истории британских церквей, в том числе мусульманской конфессии, а также по истории британского

миссионерства. Автор статей по социально-политической истории Великобритании в XX в.

Перегудов Сергей Петрович, доктор исторических наук, профессор, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН. Автор многочисленных статей и книг по проблемам политического развития Великобритании и других стран Запада. В их числе монографии: «Тэтчер и тэтчеризм» (М.: Наука, 1996); «Великая Тэтчер. Железная Леди» (в соавторстве с С.А. Терентьевым. Эксно, Яуза, 2012). Занимается проблематикой отношений бизнеса, общества и власти, см., например: «Корпорации, общество, государство — эволюция отношений» (М.: Наука, 2003); автор монографии «Политическая система России в мировом контексте» (М.: РОССПЭН, 2011).

Полякова Елена Юрьевна, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института всеобщей истории РАН. Среди основных публикаций: «Ирландия в XX веке» (М., 2009); «Ирландия в годы Второй мировой войны» (Новая и новейшая история. М., 2008. № 1. С. 87–99); «На пути к доминиону (Британская империя и Ирландия)» (Британская империя в XX веке. М., 2010. С. 145–166); «Первая мировая война и раздел Ирландии» (Первая мировая война. Взгляд спустя столетие. М., 2011. С. 258–268).

Степанова Наталья Михайловна, доктор исторических наук. Специалист в области социально-экономической политики Великобритании и гендерных исследований. Автор ряда монографий, в том числе: «Британский неоконсерватизм и трудящиеся: 1970–1980-е годы» (М.: Наука, 1987); «Женщины и политика в странах Западной европы (на примере Скандинавии и Великобритании)» (М.: ИСПРАН, 2003). Соредатор сборника «Гендерная реконструкция политических систем» (СПб.: Алетейя, 2004).

Толстухина Анастасия Юрьевна, соискатель Дипломатической академии МИД России. Основные публикации: «Содружество наций: переоценка возможностей» (Азия и Африка сегодня. 2012. № 7. С. 64–66); «Результаты саммита Содружества наций» (Британия в кризисе: тактические меры и стратегические задачи. Доклады ИЕ РАН. № 280. М.: Русский сувенир, 2012); «Внешняя политика Великобритании: роль и перспективы Содружества» (Современная Европа. 2013. № 1. С. 76–86).

Хесин Ефим Самуилович, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН, профессор Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, профессор ГУ-ВШЭ. Автор многочисленных работ по мировой и европейской экономике, экономике Великобритании, в том числе: «Англия в экономике современного капитализма», «Страховые монополии, их роль в экономике Англии». Опубликовал ряд учебных пособий по теории международных экономических отношений.

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческое партнерство, созданное по распоряжению Президента Российской Федерации.

Совет ставит перед собой следующие задачи:

- содействовать проведению в России исследований по основным направлениям внешней политики России и актуальным вопросам мировой политики;
- формировать условия для совершенствования процесса подготовки специалистов-международников;
- развивать взаимодействие российских научных организаций с иностранными экспертно-аналитическими центрами по вопросам международных отношений.

Совет выступает связующим звеном между государством, экспертами, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

Учредители РСМД:

- Министерство иностранных дел Российской Федерации;
- Министерство образования и науки Российской Федерации;
- Российская академия наук;
- Российский союз промышленников и предпринимателей;
- Информационное агентство «Интерфакс».

Основные направления деятельности РСМД:

- исследовательская работа и международная экспертиза;
- учебно-просветительская работа;
- коммуникационная и публичная деятельность;
- международная деятельность.

Наши контакты:

Интернет-портал: www.russiancouncil.ru

Адрес: 119180, Москва, ул. Большая Якиманка, д. 1.

Тел.: +7 (495) 225 6283

Факс: +7 (495) 225 6284

E-mail: welcome@russiancouncil.ru

Совет зарегистрирован 19 апреля 2011 г. УФНС по г. Москве.

ОГРН 1117799006753. Свидетельство серия 77 № 013839523.

Д 46 **Дилеммы Британии: поиск путей развития** / Под ред. Ал.А. Громыко
(отв. ред.), Е.В. Ананьевой — М.: Издательство «Весь Мир», 2014. —
480 с. (XVIII+462)

ISBN 978-5-7777-0566-2

УДК 323 +329
ББК 66.69(4Вел)

Дилеммы Британии: поиск путей развития

Под ред. Ал.А. Громыко (отв. ред.),
Е.В. Ананьевой

Редактор *П.А. Плутто*
Художник *В.Ю. Яковлев*
Верстка *Е.А. Потапьевская*
Корректор *Е.В. Феоктистова*

Подписано в печать 20.01.2014. Формат 60 x 90 ¹/₁₆
Бумага офсетная. Печ. л. 30,0. Тираж 500 экз.
Зак. №

ООО Издательство «Весь Мир»
Адрес: 125009, Москва,
ул. Моховая, д. 11, стр. 3в
Тел./факс: (495) 276-02-92
E-mail: info@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

Отпечатано в ОАО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1
Сайт: www.chpk.ru. E-mail: marketing@chpk.ru
факс 8(496) 726-54-10, тел. 8 (495)988-63-87