

# РОССИЙСКИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАКТИКИ

*Ежемесячный аналитический бюллетень*

Выпуск № 7  
(октябрь 2006 г.)

Научный эксперт  
Москва  
2006

**Российские политические практики. Ежемесячный аналитический бюллетень: Вып. № 7 (октябрь 2006 г.). М.: Научный эксперт, 2006. — 40 с.**

Издание предназначено для политиков, руководителей органов государственной власти, научных сотрудников, работников корпораций, аналитических центров, промышленных ассоциаций и союзов.

© Научный эксперт, 2006

## Содержание

|                                                       |           |
|-------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Внешняя политика.....</b>                          | <b>5</b>  |
| Кризис режима нераспространения ядерного оружия ..... | 5         |
| Россия – Грузия: назло бабушке отморозить уши.....    | 10        |
| Россия – ЕС: вспомнить все .....                      | 16        |
| СНГ – последний юбилей? .....                         | 22        |
| <b>Внутренняя политика .....</b>                      | <b>25</b> |
| Новая миграционная политика:                          |           |
| не было счастья, да несчастье помогло.....            | 27        |
| Игорный бизнес в России: viva Las Vegas.....          | 31        |
| <b>Экономическая политика .....</b>                   | <b>34</b> |
| Экошантаж: инструмент государственной политики        |           |
| или личный PR-проект? .....                           | 34        |
| Слияние на рынке алюминия .....                       | 37        |

### **В этом выпуске:**

- *Проведенное КНДР испытание ядерного оружия сдвинуло с мертвой точки ситуацию вокруг иранской ядерной программы и обозначило новый вектор взаимоотношений стран-членов Совета Безопасности ООН.*
- *Россия предприняла ряд дипломатических шагов к сближению с США в отношении иранского ядерного досье.*
- *Резко обострившиеся российско-грузинские противоречия ослабили позиции России на международной арене.*
- *Визиты Президента Путина в Германию и Финляндию не принесли прорывов в энергетическом диалоге между Россией и Европой.*
- *Образование компании «Российский алюминий» на сегодняшний день — удачный проект.*

## Внешняя политика

### Кризис режима нераспространения ядерного оружия

Проведенное КНДР испытание ядерного оружия оказалось событием, определившим повестку большой политики в октябре. В результате ситуация радикальным образом изменилась не только на Корейском полуострове: тектонические толчки от взрыва на полигоне Хвадэри сдвинули с мертвой точки ситуацию вокруг иранской ядерной программы и обозначили новый вектор в широком спектре взаимоотношений стран-членов Совета Безопасности ООН.

Показания сейсмических станций, зафиксировавших взрыв, вызвали противоречивые комментарии политиков и военных. Если у российских наблюдателей сомнений в ядерном характере корейских испытаний не возникло изначально, то американские официальные лица обратили внимание на малую мощность заряда, предположительно взорванного КНДР. Сомнения американцев в характере взрыва вызваны тем обстоятельством, что создать ядерный заряд малой мощности очень сложно даже для ядерных держав. Однако предположения о возможной имитации ядерного взрыва с помощью обычной взрывчатки были признаны несостоятельными. Более правдоподобно звучит версия о неудачном испытании, в ходе которого среагировала только часть ядерного заряда. Так или иначе, даже такой взрыв, как отмечают эксперты, позволит КНДР ускорить свою ядерную программу.

В политическом же плане испытания направлены на шантаж США, от которых Ким Чен Ир хочет потребовать гарантий безопасности своей власти и экономической помощи. Активизацию северокорейской ядерной программы связывают, в частности, с арестом счетов Ким Чен Ира в банке Макао. Возможно, КНДР таким способом добивается отмены финансовых санкций.

#### РПП: наш вывод-прогноз

Предпринятая Пхеньяном демонстрация потенциала своей ядерной программы вполне укладывается в логику более общих сценариев, прогнозирующих глобальные последствия внешней

политики США и его союзников в последние годы. Опыт Ирака наглядно показал, что вопреки всей риторике по поводу оружия массового поражения и угрозы международной безопасности и миру, именно отсутствие такого оружия у Хусейна, не позволило предотвратить оккупацию Ирака. Будь у Хусейна на самом деле такое оружие, американцы никогда бы не решились на полномасштабную наземную операцию. Похоже, этот урок хорошо усвоен всеми, кто имеет основания опасаться стать следующим в списке тех, кто «выбрал свободу».

В Иране северокорейские испытания должны восприниматься как праздник. Ирану грозят санкциями за обогащение урана под контролем МАГАТЭ, что разрешено договором о нераспространении (участником которого Иран, в отличие от КНДР, является). Качественно новая планка, взятая в ядерной гонке Северной Кореей, объективно меняет ракурс восприятия ситуации вокруг Ирана и его атомной программы. Это, возможно, приведет к некоторому смягчению отношения к Ирану при одновременной интенсификации поисков решения проблемы иранской ядерной программы. Ряд экспертов в США полагают, что для разработки ядерного оружия Ирану необходимо еще 5–10 лет. Однако эти оценки исходят из того, что Иран разрабатывает ядерную программу самостоятельно. Если же он будет получать ядерные материалы и экспертную помощь извне, в первую очередь из КНДР, этот срок может резко сократиться. Чтобы Иран не превратился во «вторую Северную Корею», — считают в Белом Доме — действовать надо без промедления.

Международное сообщество должно стремиться к тому, чтобы Северная Корея повторила путь ЮАР, которая в свое время получила ядерный арсенал, но потом добровольно от него отказалась.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Объективной необходимостью в свете изменившейся ситуации является отказ от планов дестабилизации и смены северокорейского режима, чего активно добиваются Япония и США, поскольку перспектива развития ситуации в КНДР по иракскому

образцу может представлять критический вызов всей системе международной безопасности. В случае утраты контроля над запасами ядерных материалов в ситуации хаоса и безвластия, подобного тому, что господствует сегодня в оккупированном Ираке, 11 сентября покажется мелким неприятным инцидентом.

Содержание резолюции 1718 Совбеза ООН, принятой в качестве ответной меры на ядерные испытания в КНДР, в полной мере отражает приведенные выше соображения. Совет Безопасности требует, чтобы КНДР не производила новых ядерных испытаний или запусков баллистических ракет и *«полностью отказалась от всего ядерного оружия и существующих ядерных программ»*. Резолюция объявляет запрет на продажу в КНДР ядерных и ракетных технологий, ракет и тяжелого оружия и военной техники: кораблей, танков, самолетов и вертолетов. Введен запрет на зарубежные поездки лиц, работающих в ядерной и ракетной программах Пхеньяна. Кроме того, запрещена продажа в Северную Корею предметов роскоши. Резолюция также предполагает инспекции северокорейских транспортных средств, на борту которых может находиться оружие массового уничтожения или связанные с ним компоненты. Введенные санкции не ограничены во времени, но будут сняты, как только Пхеньян вернется к безъядерному статусу и возобновит шестисторонние переговоры.

Тем не менее, даже такой «смягченный» вариант резолюции вызвал недовольство Пхеньяна, а само введение санкций в отношении КНДР было расценено как «объявление войны». Северная Корея уже объявила о планах проведения целой серии новых ядерных испытаний.

Обстоятельства, связанные с выработкой и согласованием текста резолюции СБ ООН в отношении КНДР, недвусмысленно свидетельствуют о сближении позиций членов Совета Безопасности, в том числе России и США, по ситуации вокруг корейской ядерной программы. Несмотря на то, что Администрация США, верная своей линии, настаивала на более жестком варианте резолюции, включая упоминание Главы VII устава ООН (предусматривающей применение силы), принятый в итоге смягченный вариант не вызвал заметного раздражения со стороны США.

Более того, данный прецедент оперативного и согласованного коллективного действия членов СБ ООН дает основания рассчитывать на дальнейшее сближение позиций по более широкому кругу международных проблем.

Так, именно в последние недели, впервые за долгие годы наметился определенный компромисс по вопросу Иранской ядерной программы. При этом можно предположить, что резолюция в отношении КНДР станет своеобразным шаблоном, по которому будут кроить «смирительную рубашку» для Тегерана.

Евросоюз признал провал переговоров «евротройки» (Великобритания, Франция, Германия) с Ираном и передал «ядерное досье» в Совбез ООН. Консультации по тексту резолюции уже начались, проект должен быть вынесен на рассмотрение до конца октября. Предполагается наложить запрет на сотрудничество с Ираном в ядерной и ракетной областях, заморозить его банковские счета за рубежом и ограничить заграничные поездки его официальных лиц.

Россия предприняла ряд дипломатических шагов, интерпретируемых наблюдателями как сигнал к сближению в этом вопросе с США. В частности, упоминается заявление российского представителя в ООН Виталия Чуркина, который намекнул, что о поддержке резолюции по Ирану не может быть и речи, пока США не снимут свои санкции с российских предприятий «Рособоронэкспорт» и «Сухой». Формальным основанием для этого стало нарушение этими компаниями закона США шестилетней давности «О нераспространении в отношении Ирана».

Особую озабоченность российской стороны вызвало принятие в последних числах сентября *«Акта о поддержке свободы в Иране»*, предполагающего односторонние санкции США в отношении зарубежных компаний, сотрудничающих с Ираном по ряду чувствительных направлений, включая нефтедобычу. В связи с утверждением «Акта» лидер Сената США сенатор-республиканец Билл Фрист сделал заявление, в котором отметил, что администрация Буша получила теперь стимул *«использовать все имеющиеся рычаги давления на Россию, чтобы добиться российской поддержки для многосторонних санкций против Ирана»*. Президент Буш, в свою очередь, в специальном заявлении, распространенном в Вашингтоне, подчеркнул, что данный закон «определяет



санкции США в отношении Ирана, предоставляя при этом администрации возможность проявить гибкость при применении этих санкций в соответствующих обстоятельствах».

Теперь становится понятно, что имел в виду американский президент. Появившийся вскоре проект резолюции, внесенный Великобританией, Францией и Германией, предполагает, что Россия сможет завершить контракт по строительству АЭС в Бушере при условии, что Москва предоставит достаточные гарантии невозможности двойного применения технологического процесса (в частности, гарантирует полный вывоз ядерного топлива после его отработки). Авторы резолюции полагают, что благодаря этой уступке мировые державы достигнут консенсуса и документ будет принят уже в ближайшее время, возможно, до конца октября.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

«Иммунитет» АЭС в Бушере, однако, может оказаться недостаточным условием для того, чтобы Россия согласилась на введение против Ирана санкций. Американская администрация ведет с Москвой переговоры по соглашению о сотрудничестве в области ядерных технологий, которое могло бы открыть перед Россией такие возможности, которые с лихвой покроют убытки от потери иранского контракта. Впрочем, и в этом вопросе США ведут политику с позиций силы. Упомянутый выше «Акт о поддержке свободы в Иране» говорит о том, что США должны воздержаться от реализации соглашений о сотрудничестве в области мирной атомной энергии «с правительством любой страны, которая оказывает содействие ядерной программе Ирана или осуществляет передачу в Иран усовершенствованных обычных вооружений или ракет».

В отношении Ирана главным мотивом действий США является установление контроля над иранской нефтью и ее транспортировкой, считает бывший начальник внешней разведки КГБ СССР Леонид Шебаршин. *«Битва за нефть приобретает ожесточенный характер, и, как только ее нехватка станет критической, великие державы не постесняются использовать силу».*

Резко обострившиеся российско-грузинские противоречия, конечно, не смогли затмить собой проблемы большой политики в отношении ядерных программ КНДР и Ирана, однако внесли свои коррективы в позиции России на международной арене, в определенной степени ослабив их.

Принятие резолюции Совбеза ООН по отношению к Грузии было воспринято как один из немногих успехов российской внешней политики за отчетный период. При этом синхронный по времени процесс согласования текстов резолюций по Грузии и КНДР и их единогласное принятие с разницей в один день дает все основания говорить о компромиссе и взаимных уступках со стороны России и США в этих вопросах.

В резолюции подчеркивается, что новое обострение напряженности между Грузией и Абхазией стало результатом спецоперации Тбилиси в верхней части Кодорского ущелья в июле этого года, в нарушение Московского соглашения о прекращении огня и разделении сил от 14 мая 1994 г. и других грузино-абхазских соглашений, касающихся Кодорского ущелья. Подтвердив суверенитет и территориальную целостность Грузии, Совет Безопасности призвал учитывать проявляемую Абхазией обеспокоенность за свою безопасность и *«избегать шагов, которые могут быть расценены как угроза»*. Совет Безопасности призвал Грузию вывести войска из верхней части Кодорского ущелья и воздержаться от *«воинственной риторики и провокационных действий»*. Совет продлил на шесть месяцев — до 15 апреля 2007 г. — мандат Миссии ООН по наблюдению в Грузии.

Ранее представитель США при ООН Джон Болтон назвал первоначальный российский проект резолюции СБ ООН по Грузии *«несправедливым, несбалансированным и не отражающим реальную ситуацию»*. Однако позже американская сторона сняла свои возражения и решила поддержать резолюцию с некоторыми поправками. Вместе с тем Вашингтону удалось максимально снизить эффект «грузинской резолюции».

Во-первых, вывод грузинских войск из Кодорского ущелья начался (очевидно, по настоянию американцев) еще до принятия документа, и, таким образом, одно из основных требований

резолюции СБ оказалось неактуальным. Во-вторых, американцы выказали пренебрежение абхазской позицией. В резолюции четко зафиксирована территориальная целостность Грузии в рамках ее международно признанных границ. При этом министру иностранных дел Абхазии не было позволено выступить перед СБ ООН. Наконец, в документе нет осуждения действий властей Грузии, на чем изначально настаивала Москва.

Что касается продления мандата Миссии наблюдателей ООН еще на шесть месяцев, то Тбилиси и так не возражал против этого. Так что особого международного нажима Михаил Саакашвили пока на себе не испытал.

СБ ООН потребовал от Тбилиси воздерживаться от провокационных действий. Однако не вполне ясно, что считать таковыми, а значит — возникает поле для различных трактовок. Один из главных спорных вопросов — пребывание в Кодорском ущелье правительства Абхазии в изгнании. По мнению Тбилиси, это не противоречит Московскому соглашению от 1994 г., ссылка на которое содержится в резолюции СБ ООН. Москва придерживается иной точки зрения. Получается, что и в этом вопросе последнее слово остается за западными партнерами?

На роль «посредника» между Москвой и Тбилиси претендует и Евросоюз. Министры иностранных дел ЕС 17 октября, за три дня до неформального саммита ЕС с участием Владимира Путина, распространили достаточно жесткое обращение к Российской Федерации, в котором выразили беспокойство дипломатической и экономической блокадой Грузии. В окончательном варианте текста министры иностранных дел стран ЕС попросили Россию задуматься о последствиях тех мер, которые она применяет к бывшей советской республике. *«Совет министров иностранных дел предостерегает Российскую Федерацию от преследования грузин на ее территории»*, — говорится в документе. Таким образом, после длительных консультаций министры иностранных дел все-таки решили дать жесткую оценку действиям России, хотя первоначально единой позиции по этому вопросу у Европы не было.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Принципиально важным является то, что сам нынешний формат восприятия взаимоотношений между Россией и Грузией, — когда и та и другая представляются сторонами конфликта, неспособными урегулировать свои взаимоотношения самостоятельно и потому нуждающимися в посреднических усилиях третьих сторон: США, ЕС, ОБСЕ или ООН — ставит Москву в невыгодное положение. Как отмечали РПП в предыдущем выпуске, именно в достижении подобной диспозиции заключалась цель политической игры, затеянной Саакашвили: представить Россию «стороной конфликта», по определению, неспособной играть роль беспристрастного арбитра и миротворца в грузино-абхазском и грузино-осетинском конфликтах.

Когда Россия перекрывает воздушное и сухопутное сообщение, вывозит своих граждан из соседней страны, отзывает дипломатическую миссию и по этническому признаку выдворяет со своей территории граждан Грузии, теряет всякий смысл участие России в миротворческом процессе в Грузии.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Допуская саму мысль об обращении за поддержкой к «третьей стороне» и тем самым косвенно об интернационализации российско-грузинского конфликта, Москва ставит под вопрос столь значимый для нее (в том числе с точки зрения внутриполитической повестки) факт «суверенности» собственной государственности. При этом, приветствуя некоторые признаки «разочарования» западных партнеров в поведении Тбилиси (в частности, отказ от приглашения Грузии принять участие в Рижском саммите НАТО), Москва лишь усиливает ощущение зависимости и несамостоятельности своей внешнеполитической линии, стараясь при этом не замечать столь же знаковых жестов уже в свой адрес.

И если принятие российского проекта резолюции СБ ООН по Грузии свидетельствует о том, что США, в обмен на поддер-

жку Москвой решения по КНДР, всего лишь *отложили* вопрос о миротворческой миссии России до 15 апреля будущего года, то Евросоюз уже сейчас занял жесткую позицию, поскольку здесь вопрос *цены*, которую Москве предстоит заплатить за провокации грузинского руководства, еще не решен. Такой ценой может оказаться и смягчение претензий к европейским компаниям, участвующим в разработке нефтегазовых месторождений (в частности, претензии к Royal Dutch Shell), и вопрос ратификации Энергетической хартии. За мыльный пузырь конфликта, раздутый Саакашвили на пустом месте, Россия рискует заплатить вполне реальными и многомиллиардными уступками в пользу США и ЕС, которых от нее безуспешно добивались в последние годы. У России не так много козырей в игре с западными партнерами, и теперь часть этих козырей ее вынуждают сдать для нейтрализации негативного эффекта конфликта с Грузией.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Даже если отвлечься от дипломатического давления по отмене российских санкций против Грузии (которое, несомненно, будет и дальше нарастать), перспектива их продолжения представляется сомнительной с точки зрения национальных интересов страны. Цена проведения выбранной линии в отношении Тбилиси оказывается непропорционально высока. На карте стоят перспективы геополитического влияния России в Закавказье. Тезис о том, что ключом к российскому влиянию на Кавказе являются отношения с Тбилиси, верен по крайней мере в одном аспекте — транспортном.

У России на Кавказе есть единственный стратегический партнер — Армения, и транспортная блокада в отношении Грузии непосредственным образом затрагивает российско-армянские отношения. В конце концов, Грузия может пресечь пропуск грузов в Армению. И тогда Армения повиснет в воздухе, после чего она начнет поиск партнеров, чего давно ждет Запад.

В этом контексте едва ли можно признать случайным совпадением визит в Ереван специального представителя Генерального секретаря НАТО по странам Южного Кавказа и Центральной Азии

Роберта Симмонса, состоявшийся 12 октября. Армения стала конечным пунктом в южнокавказском турне Роберта Симмонса. Судя по всему, представитель НАТО остался доволен результатами сотрудничества Азербайджана, Грузии, Армении с альянсом. Дальнейшие планы сотрудничества предусмотрены программой индивидуального партнерства Армении с НАТО (IPAR). Роберт Симмонс особо отметил, что НАТО готово оказать содействие в урегулировании карабахского конфликта. Североатлантический альянс, как, впрочем, и США, уже давно стремятся взять под свой контроль этот вопрос.

Перспектива развития российско-грузинского конфликта указывает на то, что Россия может окончательно потерять Кавказ — все три государства будут полностью отсечены от экономического и политического влияния Москвы.

Следует, также, упомянуть, что еще в начале октября Европейский суд по правам человека послал России недвусмысленный сигнал, указывающий на то, что за проводимую в отношении граждан Грузии политику *расплачиваться* придется очень долго, причем в прямом смысле этого слова. В решении по делу турка Хаци Байрама Балата, — которого милиция задержала во время ночевки в квартире знакомой, а не по месту регистрации, за что его выслали из страны, — суд пришел к выводу, что власти вмешались в частную жизнь, а при задержании и выдворении не были соблюдены внутрироссийские законы. Высланному из страны гражданину Турции Москва теперь должна заплатить 8 тысяч евро. Сегодня, слушая победные новостные сводки о сотнях грузин, депортированных из страны, уже можно приблизительно подсчитать, в какую сумму эти акции могут обойтись российскому бюджету. Один факт гибели депортируемого гражданина Грузии, которому не оказали своевременной помощи, от приступа астмы в аэропорту Домодедово дорогого стоит. В качестве примера можно привести самое скандальное на сегодняшний день для Москвы дело в Страсбурге — *«Илашку и другие против Молдовы и Российской Федерации»*. Сумма, которую суд обязал выплатить Россию, измеряется уже иным порядком цифр — 579 357 евро. А ведь речь в данном случае идет «всего лишь» о незаконном тюремном заключении и жестоком обращении, безотягчающих последствий. Нет сомнений в том, что эти судебные прецеденты

будут использованы против России «жертвами» новой миграционной политики.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

По большому счету Тбилиси, с подачи своих зарубежных спонсоров, на сегодняшний день переигрывает Москву. На асимметричную стратегию Грузии Россия не смогла выработать адекватного ответа, действуя в полном соответствии с пословицей «из пушки по воробьям», с тем же эффектом. При этом нельзя отрицать и того, что нынешняя правящая группировка в Грузии серьезно рискует: подобная политическая истерика отнюдь не увеличивает привлекательности Грузии ни у соседей — в том числе осетин и абхазов, которых пытаются «вернуть под крыло», ни на международной арене. Однако все эти обстоятельства, равно как и тот факт, что грузинский народ сегодня платит непропорционально высокую цену за авантюры своего руководства, едва ли может служить утешением для России. Похоже, однако, что в Москве верх начинает брать точка зрения, согласно которой «умиротворение» г-на Саакашвили должно быть доведено до логического конца, «точка невозврата» пройдена, и его личный бизнес начал представлять угрозу не только для грузинского народа, но и для народа России.

Весомую роль в новом витке противостояния с Грузией будет играть вопрос «непризнанных государств». Вслед за Верховным советом Приднестровской Молдавской республики с обращением о признании независимости к Владимиру Путину обратился парламент Абхазии. Косвенно Президент России дал ответ на данные обращения в Финляндии, рекомендовав конфликтующим сторонам сесть за стол переговоров.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Достаточно очевидно, что после 15 лет сохранения статус-кво дальнейшее «замораживание» конфликтов вряд ли будет возможно. Различные политические игроки работают на их «расконсервацию». В связи с этим насущной потребностью для

внятной «кавказской политики» России становится точный просчет различных ее вариантов, имеющих в своей основе национальные интересы страны. Сегодня как Москва, так и Тбилиси используют проблему Южной Осетии и Абхазии в качестве рычага давления друг на друга. В результате перевес оказывается то на одной стороне, то на другой. Вместе с тем в нынешней ситуации можно было бы сделать и больше. В частности, для публичного политического диалога по проблеме «непризнанных территорий» эксперты советуют начинать обсуждение критериев их государственной состоятельности (контроль над территорией, государственная состоятельность и др.).

## Россия — ЕС: вспомнить все

Невнятность, с которой ЕС поначалу отреагировал на конфликт между Россией и Грузией, позволила экспертам говорить о глубоком экономическом, политическом и социокультурном кризисе, нарастающем внутри политического блока. Многие утверждали, что такая снисходительная позиция, ставшая прямым следствием зависимости от нефти и газа, поставляемого Россией, будет в ближайшее время главенствовать на встречах глав ЕС и России. Того, что за несколько дней до саммита в Лахти, куда приглашен Владимир Путин, ЕС выпустит жесткое политическое обращение, никто не ожидал. Возможно, что одна Грузия никогда бы не стала причиной столь серьезных разногласий, однако неожиданное дипломатическое похолодание между Россией и Грузией стало последней каплей: спорных моментов в отношениях ЕС и России накопилось слишком много.

Первым, кто заговорил о необходимости решительного разговора, стал глава Европейской комиссии Жозе Мануэл Баррозу. Выступая в политическом институте Чэтэм-хаус в Лондоне, Баррозу призвал Европейский Союз занять жесткую позицию на встрече с Президентом России Владимиром Путиным по вопросам транспортной блокады Грузии, а также убийства Анны Политковской и ратификации Россией Энергетической хартии.



### РПП: наш вывод-прогноз

Худшей прелюдии к рабочему визиту В. Путина в Германию, чем убийство оппозиционной журналистки Анны Политковской и руководителя одного из московских филиалов «Внешторгбанка», подписывающего в Германии ряд ключевых документов о взаимодействии в финансовой сфере, не придумаешь. Кто именно так эффективно наступил Кремлю на самую болезненную мозоль, еще предстоит выяснить. Нельзя отрицать, что в данном случае мы имеем пример скрытой войны мощных конкурентов нынешней правящей группы, которая будет иметь далеко идущие последствия.

Так или иначе, трагедия человеческая обернулась для Кремля политической драмой: вместо триумфальной констатации геостратегического союза с Германией состоялся заурядный «обмен мнениями». Задуманная как личный триумф российского президента, вложившего в гипотетический российско-германский союз практически весь свой политический капитал, поездка ознаменовала нечто другое: консолидацию Запада вокруг вопроса «энергетической безопасности», под которой как в Европе, так и в США все чаще начинают понимать «защиту от энергетического диктата со стороны России».

При всех серьезнейших экономических узах, подтвержденных в Дрездене и Мюнхене (чего стоит вопрос о дополнительных объемах газа со Штокмановского месторождения, куда демонстративно не пустили американцев, делающих Германию на полвека вперед главным дилером голубого топлива в Большой Европе) российской команде опять дали понять, что она чужая — и будет таковой на Западе еще долго.

Сдержанный прием, оказанный Путину в Германии, безусловно, является прелюдией к серьезному и даже жесткому разговору, который был заготовлен лидерами ЕС к «энергетическому саммиту» в Финляндии. Линия поведения, выбранная Ангелой Меркель в диалоге с российским Президентом, была призвана, по возможности, сгладить, а точнее, заретушировать существенные разногласия среди членов Евросоюза по вопросам энергетической политики и отношения к России.

Серьезная критика в адрес Германии за ее двустороннее соглашение с Москвой о строительстве газопровода по дну Балтийского моря уже стала общим местом во внутривластной дискуссии в Евросоюзе. А некоторые государства, особенно страны Балтии и бывшие члены Организации Варшавского Договора, хотят, чтобы ЕС избрал гораздо более жесткий подход в отношениях с русскими. Евросоюз раздражен и встревожен возрождением, как он считает, национализма и авторитарного государства в России, а также обеспокоен ростом зависимости Европы от российского газа и нефти. На этом фоне четко обозначенная в последнее время позиция незаинтересованности Москвы в привлечении западных партнеров к освоению нефтегазовых ресурсов России, а также наступление на немногие имеющиеся проекты СРП, вызывает особое недовольство. В частности, речь идет о прозвучавшем в преддверии визита в Германию заявлении Москвы о том, что иностранные компании не будут привлекаться к участию в разработке Штокмановского месторождения природного газа. Наконец, проблема ратификации Энергетической хартии Россией остается долговременным фактором недоверия со стороны европейских партнеров.

Неформальные саммиты обычно созываются лишь тогда, когда в рядах ЕС назревает животрепещущая и требующая срочного разрешения проблема, которая не может ждать до очередной встречи, проводимой раз в полгода. Однако Хельсинки, — выдвигавшее вопросы энергетической политики во главу угла своего полугодового председательства в ЕС, прежде чем предложить проведение встречи в Лахти, оказалось всерьез озадачено вопросом о том, существуют ли у членов Евросоюза достаточные взаимопонимание и общность взглядов по этому кругу проблем. *«Общей позиции не существует, — признается финский представитель, — если мы хотим, чтобы нас воспринимали серьезно, нам нужно говорить и действовать скоординированно».*

Эта задача особенно важна, поскольку в конце следующего года истекает срок действия соглашения о партнерстве и сотрудничестве России с Брюсселем. И Евросоюз потребует от России доказательств ее надежности как партнера, если та хочет продления этого соглашения или расширения его рамок.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Итоги неформального саммита Россия — ЕС в Лахти показывают, что стороны в вопросе энергетического сотрудничества остались на своих позициях. Ультимативные требования ЕС строить его на основе Энергетической хартии явно расходятся с мировым опытом. Успех в нефтегазовом бизнесе базируется на контроле государства над запасами углеводородного сырья и процессом его переработки.

Число же свободных сырьевых активов в мире ограничено, что резко повышает их цену — причем как в сфере добычи, так и в сфере переработки и сбыта. Так что вопрос сегодня заключается не в инвестициях. Если на продажу выставляются какие-либо активы, то на первое место выходит вопрос не цены, а национальной стратегии. Главное, чтобы эти активы попали в нужные руки, способствуя укрупнению национального бизнеса и недопущению на свой рынок опасных конкурентов. Именно по этим правилам и живет современный нефтегазовый мир. Поэтому борьба за запасы нефти и газа становится стержнем мировой политики.

Все крупные сделки в энергетическом мире скоро будут осуществляться только на основе обмена активами. Россия в этом контексте идет в русле общего процесса — Москва, как и другие страны мира, стремится поставить под свой контроль сырьевые ресурсы, которые пытается обменять через государственные корпорации на миноритарные доли в активах сбытовых зарубежных структур.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Ряд европейских политиков опасается, что присутствие Владимира Путина на саммите ЕС даст ему возможность лучше понять имеющиеся среди стран-членов Евросоюза разногласия по энергетическим проблемам, а это позволит ему более эффективно настраивать одну страну против другой. Россия старается целенаправленно культивировать такие противоречия в собственных интересах, стремясь любой ценой не допустить консолидации стран ЕС по вопросам энергетической политики.

*«Евросоюз превратился в многоголового монстра, которого не могут понять многие в России. И количество этих голов все время увеличивается, — отмечает представитель России в Евросоюзе Владимир Чижов. — Вхождение в состав ЕС новичков с востока усложнило ситуацию, поскольку эти страны принесли с собой старые обиды, оставшиеся с советских времен. Это своеобразное похмелье «холодной войны», уходящее корнями в XIX век».*

В частности, Владимир Чижов подтвердил (пожалуй, наиболее четко по сравнению с заявлениями других кремлевских официальных лиц), что Москва все более скептически относится к соглашениям с иностранными компаниями о разработке энергоресурсов, и особенно газовых месторождений в России. «Я не жду в будущем заключения подобных сделок, по которым Россия разрешит иностранным консорциумам разрабатывать газовые и нефтяные месторождения, — сказал он, — проблема в том, что это занимает много времени, а поскольку стоимость проектов удваивается, то день, когда доходы от проекта начнут поступать в российский бюджет, отодвигается все дальше и дальше».

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Единственная возможность для России и Евросоюза преодолеть разочарование друг в друге заключается в следующем: Европа должна признать тот факт, что все более уверенная в себе Россия больше не желает равняться на европейские стандарты и ценности, как она делала, будучи политически слабой и экономически нестабильной после падения коммунизма. Москве же стоит согласиться с тем, что самоизоляция и авторитаризм на внешней арене не пойдут на пользу ее экономическим и стратегическим интересам.

Пока же наметившееся охлаждение во взаимоотношениях России с Евросоюзом, столь рельефно проявившееся в итогах октябрьского визита В. Путина в Германию, является своеобразной (и, по всей видимости, запоздалой) реакцией западных партнеров на объективно возросшие возможности Москвы в проведении самостоятельной внешней политики на континенте.

*«В соответствии с указаниями высшего руководства страны государственные или близкие к государственной власти российские компании занимаются поисками крупных приобретений в стратегических секторах экономики, особенно в Западной Европе. Российский режим, купающийся в деньгах благодаря шестикратно-му увеличению цен на нефть с 2000 года, сделал так, чтобы основные фонды использовались в интересах продвижения разнообразных кремлевских целей и замыслов, — бьет тревогу The Wall Street Journal в редакционном комментарии от 14 сентября. — Отмечаемое в последнее время стремление Кремля к инвестированию средств ставит довольно трудные вопросы перед законодателями и политиками Европы и США. Для Кремля газ, нефть, металлы и самолеты — это не просто предмет купли-продажи. Это также инструмент политической власти и рычаг давления в вопросах безопасности. Данный факт нужно иметь в виду всем, живущим по эту сторону старого «железного занавеса», когда они будут вырабатывать ответные действия».*

*«Нам ненавистна мысль, что Россия растет вопреки всем нашим советам и помощи, — с убийственной самокритичностью отвечает на эти слова другой американский журналист в статье «Жалкая зависть Америки к Путину»<sup>1</sup>. — Россия не должна была стать сильнее, и уж тем более не за счет собственных сил, без помощи Запада. Такого просто не может быть. Более того, есть какой-то космический беспорядок в том, что Россия стала сильнее именно в тот момент, когда американское влияние летит в пропасть. Это просто неправильно... »*

Приведенные цитаты убедительно говорят: Запад крайне обеспокоен тем, что Россия перестала быть слабой и безвольной, он будет пытаться вернуть нас в «исходное» состояние. ФРГ, как будущий председатель ЕС, идет в первых рядах русофобов. В частности, правительство А. Меркель предлагает создать «энергетическую разведку ЕС». В октябре в Берлине прошел закрытый симпозиум Федеральной службы разведки (БНД) «Энергия — источник конфликтов и кооперации». Он был посвящен вопросам защиты ЕС от потенциальных угроз в сфере энергетики как со стороны исламистских террористов, так и со стороны

---

<sup>1</sup> Ames, Mark. America's Pathetic Putin-Envy // The Exile, Issue 247. 22 September 2006.

поставщиков — производителей нефти и газа, оказавшихся под «влиянием негативных политических обстоятельств». Шеф БНД г-н Урлау подверг критике «растущее стремление богатых природными ресурсами стран использовать сырье в качестве “политического оружия”».

### РПП: наш вывод-прогноз

Можно предположить, что разного рода европейские эксперты как внутри страны, так и за рубежом, почувствовав себя «энергетическими корреспондентами», поспешат показать свою эффективность, поставляя доклады, провоцирующие постоянные конфликты ЕС с Россией. Русским же пора вспомнить слова С. Хантингтона, который сказал: «Запад уникален, но не универсален». Этот процесс уже прогрессирует на примере противодействия американских экспертных кругов строительству Северо-европейского газопровода, которые, в отличие от европейских специалистов, подталкивают Германию к прямому конфликтному развитию отношений с РФ.

### СНГ — последний юбилей?

10 октября стало известно, что 15-й саммит СНГ, который называют юбилейным, не состоится 16–17 октября, как планировалось ранее. Спустя 10 дней было уточнено, что меняется не только дата, но и место проведения встречи: вместо Минска она состоится в Астане в конце ноября.

Как выяснилось, решение перенести саммит приняли Россия и Казахстан. Владимир Путин и Нурсултан Назарбаев договорились об этом на встрече 3 октября в казахстанском городе Уральске.

Такой формат принятия решений вызвал недовольство других участников, и прежде всего Лукашенко. *«Сегодня наметилась тенденция, когда отдельные государства в СНГ считают себя государствами первого сорта»*, — заявил уязвленный белорусский президент. Вслед за Белоруссией российско-казахской инициативой возмутилась и Украина. Пресс-секретарь МИД Украины заявил,

что украинская сторона находит *«перенесение мероприятий такого высокого уровня некорректным»*.

Первоначальная версия переноса даты проведения саммита указывала на неподготовленность повестки дня для встречи на высшем уровне. Речь может идти о подготовленном Казахстаном проекте реформирования Содружества, с которым главы государств были ознакомлены еще в преддверии встречи 22 июля. На юбилейном саммите в октябре Назарбаев должен был свой план огласить. Так что одной из причин переноса саммита может быть то, что не все страны одобрили проект Назарбаева, и ему требуется время для переработки документа. Эксперты полагают, что проблемы по согласованию проекта реформирования СНГ возникли с Белоруссией, Грузией и Украиной. При этом говорится об ухудшении отношений России с Белоруссией, о том, что внешняя политика Украины пока только находится в процессе поиска приоритетов, а также о том, что Грузия вообще близка к тому, чтобы покинуть СНГ.

Другая версия переноса даты саммита сводится к тому, что страны СНГ не хотят высказываться по конфликту с Грузией. *«Сейчас, когда есть противостояние с Грузией, понятно, что партнерам России по СНГ придется формулировать свое отношение к этой теме. Они этого делать не хотят»*.

Однако дальнейшее развитие событий показало, что речь может идти о более фундаментальных разногласиях. Об этом свидетельствует перенос места встречи из Минска в Астану, а также последние известия по поводу российско-белорусских отношений.

За последнее время Главный санитарный врач России Геннадий Онищенко дважды озвучивал претензии относительно возможного реэкспорта запрещенного в России молдавского и грузинского вина через Украину, Белоруссию и Азербайджан. 15 октября в своем выступлении он выделил роль Белоруссии. *«У нас есть основания считать, что есть некая договоренность между Украиной, Белоруссией и Азербайджаном о том, что они будут помогать этим двум странам выйти на российские рынки под любым предлогом»*.

18 октября заместитель Министра экономического развития и торговли Андрей Шаронов сообщил том, что еще в июле направил в Минсельхоз, Минрегионразвития и главам субъектов

Федерации письмо с предложением ограничить российские госзакупки в Белоруссии. Адресатам письма предлагается представить в МЭРТ свои замечания относительно перечня белорусских товаров, от закупок которых следует отказаться российским государственным и муниципальным органам. В тот же день пресс-служба МЭРТа разместила на сайте министерства сообщение, из которого следует, что решение ограничить российские госзакупки в Белоруссии связано с тем, «что в Белоруссии действуют условия, ограничивающие доступ российских претендентов к тендерным торгам, а также направленные на создание неравных условий участия в процедурах закупок российских и белорусских претендентов». Иными словами, Минск обвинили в дискриминации российских товаропроизводителей при проведении собственных госзакупок. По сути, Белоруссии была объявлена торговая война.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Если переложить экономическую составляющую на политическое поле, становится очевидным, что Россия теряет еще одного союзника, которых и так сегодня можно по пальцам пересчитать. Серьезные линии противоречий намечаются и во взаимоотношениях с Казахстаном, играющим ключевую роль в политике реформирования механизма СНГ. Между тем именно сейчас большинство стран — членов Содружества наиболее скептически относятся к перспективам СНГ. Возможно, 15-летие СНГ станет последней юбилейной датой в истории этой организации.

Очевидно, что под популярным сегодня лозунгом отказа от субсидирования экономик соседних стран Россия встает на путь политической самоизоляции, при этом на смену старым иллюзиям (реинтеграции постсоветского пространства на основе льготного доступа стран СНГ к природным и экономическим ресурсам России) приходят новые (самодостаточность России как мировой цивилизации и энергетической сверхдержавы).

Геополитическая опасность выбранной стратегии заключается в том, что создаются предпосылки к формированию укра-



ино-белорусского союза с последующим вовлечением в него Польши, Грузии и Азербайджана. Этот проект будет всемерно поддержан на Западе, так как он обеспечивает быстрое продвижение ЕС и США к углеводородным ресурсам Каспийского бассейна. Не остается в проигрыше при таком раскладе сил Китай, что создаст дополнительные угрозы для России на Дальнем Востоке и в Сибири. Речь идет по существу о восстановлении на новом историческом витке функции Великого княжества Литовского и Речи Посполитой на Востоке. Визит Алиева в Минск и переговоры Лукашенко с Ющенко говорят о том, что вектор белорусской политики может радикально измениться в сторону, обозначенную в сценарии.

## Внутренняя политика

Главным событием внутриполитической жизни страны стали выборы в законодательные собрания ряда субъектов Федерации. Сенсаций они не принесли. Как и ожидалось, их выиграла «Единая Россия» (244 мандата, или 53,9%). В большинстве регионов за «партию власти» проголосовали от 35 до 55% избирателей.

Удачным было голосование для Российской партии жизни (23 мандата — 5% от общего числа). Баллотировавшись в семи регионах, партия преодолела барьер в четырех: Тыве (32,9%), Карелии (16,3%), Липецкой (11,7%) и Свердловской (11,5%) областях. Еще один союзник С. Миронова — Российская партия пенсионеров также прошла во все региональные парламенты, опередив везде КПРФ, кроме Приморья. Средний результат РПП — 11,7%.

Коммунисты, несмотря на заявления руководства партии об успехах, фактически смогли с трудом подтвердить свой электоральный рейтинг (12,8%) как второй после «Единой России» партии. Однако тенденция к оттеснению левых на политическую периферию не преодолена.

Полным провалом завершилась выборная кампания для партий правого фланга российского политического спектра.

Администрация Президента активно использовала региональную кампанию по обновлению законодательных собраний облас-

тей для проверки новых политических технологий, которые будут использованы на выборах в Государственную Думу в декабре 2007 г. Суть эксперимента свелась к изучению силы политических противников «партии власти».

Так, в Чувашии и Еврейской автономной области левым не оказывали серьезного сопротивления. В результате КПРФ получила самые лучшие показатели — 19,6 и 18,5 % голосов избирателей соответственно. Однако «Единая Россия» также не осталась внакладе (51,8 и 55% соответственно). В Липецкой области дали «играть по полной» РПЖ, в том числе с использованием лозунга «Путин нас поддерживает!». Однако результат получился не самый лучший — 11,7%. В Свердловской области губернатор Э. Россель благоволил Российской партии пенсионеров. Лидеру партии Бакову даже разрешили провести опыт по срыву выборной кампании с помощью так называемой «пенсионной забастовки». Результат получился превосходный, за РПП проголосовали 18,7% избирателей. При этом, как и в случае с левыми в Чувашии и ЕАО, «единороссы» не пострадали от увеличения представительства РПП.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Манипулируя в том или ином ключе на партийном поле Кремль способен выстроить Думу на преимущественно «двухпартийной основе», где главенствующие роли станут занимать «Единая Россия» и «трио» с распределением ролей: 55% у ЕР и 22% у «Союза доверия». Остальные голоса можно «раздать» оппозиции. Важным моментом в изложенной схеме становится то, что избранная в таких пропорциях в 2007 г. Дума будет готова к реализации идеи «партийного правительства».

В результате политическая система государства приобретет новое качество, позволяющее реализовать новый вариант преемственности и устойчивости власти. В частности, ряд политологов утверждает, что с партийным правительством и «двухпартийной Думой» открываются горизонты для сценария ухода Владимира Путина на пост премьер-министра от правящей коалиции («Единая Россия» и «Союз доверия» С. Миронова) с

сохраняющейся перспективой его возвращения к рулю управления государством в 2012 г.

### Новая миграционная политика: не было счастья, да несчастье помогло

Объективный анализ показывает, что ведущая тема новостных лент октября — российско-грузинский кризис — выходит далеко за рамки собственно внешнеполитической проблематики. «Грузинский вопрос» — это гораздо больше, чем вопрос о качестве «кахетинского», он даже больше последнего скандала с арестом российских военнослужащих, мало того, он не ограничивается проблемой российского военного присутствия в Республике Грузия.

«Грузинский вопрос» — это определенный этап в развитии внутренней политики Кремля в меняющихся условиях. Президент и его команда еще раз демонстрируют умение грамотно встраивать *неудобные прецеденты* в систему своих интересов.

Один из самых впечатляющих прошлых примеров — бесланская трагедия, давшая толчок сначала политической реформе, затем — еще более широкому комплексу мер, положившему конец сложившейся в 90-е гг. децентрализованной системе власти.

В этом смысле, если бы «грузинского вопроса» не существовало в нынешнем виде, его бы стоило придумать. Вполне опереточные сюжеты последних недель позволили, наконец, жестко отформатировать некоторые болезненные и доселе «неприкасаемые» проблемы, безмерно пугавшие неповоротливых в тонких вопросах российских официальных лиц.

Одной из наиболее актуальных проблем в этом ряду — которая, как показали кондопожские события, назрела и требует хирургического вмешательства, — оказалась миграционная, и шире — национальная политика.

### РПП: наш вывод-прогноз

Национальный вопрос не только перманентно нависает над целостностью страны; он превращается в угрозу власти. Витиеватая риторика в духе «суверенной демократии» не доходит до сознания масс, для которых национальные интересы, — как показали события в Кондопоге, — ассоциируются с более простыми и доступными материями: бедностью, несправедливостью, неравными возможностями, недееспособностью и ложью местных властей и т. д. Электоральный потенциал перспективных (в свое время) национальных проектов также практически исчерпан. И здесь «грузинский вопрос» дает возможность власти хотя бы перехватить часть лозунгов у лидеров улицы, исповедующих примитивный бытовой национализм, который на практике оказывается сегодня намного более действенным, чем выращенные в аналитических кабинетах искусственные идеологии и «потемкинские» бюрократические проекты.

Не в последнюю (если не в первую) очередь имеет значение и демонстрационный эффект. В свое время сепаратистским силам национальных республик и автономий России убедительно показали, — на примере восстановления конституционного порядка в Чечне, — какова реальная цена попыток обрести независимость. Время показало, что урок был усвоен на «отлично»: феномен сепаратизма *коренных народов* Российской Федерации, стремящихся выйти из состава страны, с 1994 г. фактически прекратил свое существование.

### РПП: наш вывод-прогноз

Сегодня на роль главной угрозы социальной стабильности выдвигается фактор, *внешний* по своему происхождению, связанный с трудовой миграцией, как легальной, так и нелегальной. «Засилье приезжих на рынках», «этнические преступные группировки», «теневой бизнес национальных диаспор», «приватизация власти на местах» — вот основные темы «горячей десятки» национальной политики России на сегодняшний день.

Грузины здесь оказались очень кстати, хотя на их месте, как говорится, мог быть каждый. Здесь ведь главное — наглядность. Взяв за нежные места одну этническую диаспору, на живых и поучительных примерах власть получила возможность продемонстрировать и остальным, что и как может грозить тем, кто будет подтачивать отношения нынешнего Кремля с его избирателями.

Сторонние наблюдатели в замешательстве: неужели раньше не знали, что сети казино «Голден Палас» и «Кристалл» контролируются грузинскими криминальными авторитетами? Что юридические права собственности на гостевой дом «Тбилиси» в Москве не были оформлены, со слов представителя прокуратуры, «со времен распада СССР»? Как все это странно совпало по времени... Значит, опять «кампанейщина», «перегибы на местах», неспособность власти и правоохранительных органов в рабочем режиме, без аврала и штурмовщины, методично исполнять свои обязанности — так ведь получается? Для реализации эффективных управленческих технологий нет соответствующего ресурса, поэтому уже не странно, что получается «как всегда».

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Конечно, время от времени формирующаяся политика «показательной порки» имеет свои издержки, главным образом репутационные. Однако целесообразность издержек измеряется масштабом выгод, политических и экономических. И уменьшать этот масштаб, особенно в перспективе выборов 2007—2008 гг., не следует.

Очевидно и то, что предлагаемые нововведения в области национальной и миграционной политики готовились давно и были введены в действие единым пакетом, что только лишний раз подтверждает тезис о «грузинском вопросе» как поводе.

То, что речь идет не просто о реакции на враждебные действия южного соседа, но о полномасштабной реформе по целому ряду чувствительных направлений внутренней политики, стало

ясно 16 октября, когда Президент разгромил Правительство за невыполнение его поручений навести порядок в российской розничной торговле, в том числе и на рынках. К середине ноября Правительство должно окончательно решить, как в России будут отстаивать права *коренного населения* на рынках.

### РПП: наш вывод-прогноз

Следствием начатой Кремлем кампании, поводом для которой послужило резкое обострение российско-грузинских отношений, может стать введение квоты для локальных производителей, лишение иностранцев права на получение статуса индивидуального предпринимателя, а также взятие милицией под контроль рынков уже на легальной основе.

МЭРТ сообщает о том, что ведется работа по подготовке законодательных и подзаконных актов по двум ключевым направлениям — регулирование трудовой деятельности мигрантов в сфере розничной торговли и регламентация правил работы рынков. Планируется учреждение института управляющей рынком компании, которая должна будет заключить договор с местными властями (далеко не все рынки находятся в муниципальной собственности). Именно она, по замыслу разработчиков, будет обеспечивать порядок на рынке и нести ответственность за соблюдение правил его работы. В обязанности управляющей компании будет входить в том числе контроль над наличием регистрации и разрешения на трудовую деятельность. Какой будет квота для локальных производителей, не уточняется, однако Герман Греф полагает, что исходя из международного опыта, квота в размере 2–40% «дает результат».

Кроме того, предлагаемые меры призваны ужесточить ответственность за привлечение нелегальных мигрантов на предприятиях и в организациях страны. 18 октября без всякой дискуссии 393 депутата Государственной Думы поддержали во втором чтении правительственный законопроект об ужесточении административного законодательства за незаконное привлечение к трудовой деятельности на территории РФ иностранных граждан. По сравнению с вариантом первого чтения, когда предлага-

лось штрафовать российских предпринимателей, привлекающих мигрантов к труду, максимум на 300 тыс. руб. за каждого нанятого незаконно иностранца, новая редакция была существенно ужесточена. Незаконное привлечение мигранта, у которого разрешения на работу нет, к трудовой деятельности российским юристам может обойтись в 800 тыс. руб. за одного работника плюс временное приостановление их бизнеса на срок до 90 суток. Кроме того, специально на будущее, когда Правительство страны наконец-то решит, в каких сферах экономики для иностранцев будут введены ограничения, в Административный кодекс уже сейчас записывается статья, вводящая серьезные кары нарушителям таких ограничений. Юридических лиц станут наказывать штрафом до 1 млн руб. либо приостановлением деятельности на те же три месяца, а самих мигрантов, отняв у них предварительно 5 тыс. руб., выдворять. По всем статьям КоАП, связанным с миграционным законодательством, штрафные санкции повышены очень существенно — как минимум в два раза.

### Игорный бизнес в России: viva Las Vegas

Отдельной строкой в намеченном пакете реформ значатся жесткие меры в отношении игорного бизнеса, и вот тут уже, действительно, говоря словами Президента, *«грузины ни при чем»*. Различные варианты ужесточения государственной политики в этой области обсуждаются с начала этого года, однако все прежние предложения по своему репрессивному содержанию не идут ни в какое сравнение с новыми инициативами, выдвинутыми Президентом.

Перспективы введения жестких санкций против игорного бизнеса В. Путин обсуждал на встрече с лидерами парламентских фракций 4 октября. Проект закона, который он собирался передать в ходе встречи, должен *«кардинальным образом изменить ситуацию»*. Кремль намерен до 2009 г. запретить игорный бизнес практически на всей территории страны.

Предполагается на территории России выделить не более четырех ограниченных территорий, где возможно заниматься игорным бизнесом, при этом две территории будут находиться в европейской части: одна — в Сибири, одна — на Дальнем Востоке.

Проект президентского закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» может быть принят Государственной Думой уже в III чтении в ноябре.

Вскоре после оглашения этих планов представители игорного бизнеса создали 12 октября пресс-конференцию, чтобы заявить: *«Мы так не играем»*. Они утверждают, что за два года выделить зону, заключить договора аренды и построить новые заведения невозможно. Не менее 10 лет потребуется для создания «российского Лас-Вегаса», а новый закон об игорных зонах может перевести легальный игорный бизнес на нелегальное положение. Такое мнение высказал вице-президент Российской ассоциации развития игорного бизнеса Борис Белоцерковский.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Бизнесмены предупреждают, что если игорная отрасль закроется, работу потеряют 500 тыс. человек. Кроме того, бюджеты различного уровня могут лишиться миллиарда долларов в год от налогов, которыми облагается игорный бизнес. «Залатать» образовавшуюся бюджетную брешь, конечно, можно, но только за счет повышения размеров ставок других региональных налогов. Таким образом, выселение игорного бизнеса отразится, в первую очередь, на налогообложении предпринимателей в других видах деятельности.

*«Президентский проект о создании игровых зон вне городов в течение двух лет невыполним»,* — сошлись в оценке участники пресс-конференции. По их мнению, формирование отдельных игровых зон раньше, чем через 5–10 лет, невозможно, и рассчитывать на создание российского Лас-Вегаса пока рано: *«У населения нет таких денег — лететь за тысячи километров, чтобы поиграть в казино»*.

По экспертным оценкам, объем российского игорного рынка составляет от 4 до 6 млрд долл. Сейчас в России функционирует около 350 тысяч игровых автоматов и около 4 тысяч игровых столов. Выдано более 6 тысяч лицензий на игорную деятельность. Один автомат приносит прибыль от 1 до 3 тыс. долл. в месяц.



Игровой бизнес сегодня формирует около 1% ВВП, а в случае компетентного правового урегулирования области — составил бы 2%<sup>2</sup>.

Вместе с тем следует обратить внимание, что выселение игорного бизнеса на ограниченные территории совершенно не отражает реальную ситуацию с развитием технологий игорного бизнеса. К сожалению, игорный бизнес сегодня уже почти в каждом доме, в каждом мобильном телефоне. Речь идет об Интернет-казино, Интернет-тотализаторах, азартных SMS-играх на деньги в мобильных телефонах и других он-лайн играх, организаторам которых все равно, с кем играть, с пенсионером или с ребенком. Следует учесть и тот факт, что Интернет-оператор может вести свою деятельность на территории России с территории любой страны земного шара, где функционирует Интернет. Удивительно, но и налог на игорный бизнес по действующему законодательству Интернет-операторы не платят. Выселение игорного бизнеса приведет лишь к увеличению доходов Интернет-казино и операторов мобильной связи.

Так или иначе, но игорный бизнес в России стоит на пороге грандиозного передела. А некоторые аналитики еще сомневались в том, что в стране «осталось, что делить». Как говорили в недавнем прошлом, «изыскали внутренние резервы».

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Октябрьский пакет реформ в целом имеет значительную популистскую перспективу, и будет крайне интересно узнать, на кого из своих приближенных Президент возложит ответственность за его реализацию. На сегодняшний день эти (безусловно, электорально выигрышные) инициативы Путин зарезервировал за собой, однако логично предположить, что этот подарок будет сделан тому, кого Президент считает своим будущим преемником.

---

<sup>2</sup> Майкл Боттчер, президент Storm International.

## Экономическая политика

### Экошантаж: инструмент государственной политики или личный PR-проект?

Росприроднадзор собирается отозвать 20 лицензий у нефтяного концерна «ЛУКОЙЛ». По итогам проведенных проверок выполнения требований Закона «О недрах» чиновники пришли к выводу о необходимости отзыва лицензий на разведку и добычу углеводородного сырья на одиннадцати лицензионных участках в Коми.

Основанием для принятия такого решения стали нарушения условий лицензионных соглашений и Закона «О недрах» в части сроков проведения геологоразведочных и буровых работ, а также введения месторождений в эксплуатацию. В Роснедра уже переданы документы на отзыв лицензий по двум месторождениям компании «ЛУКОЙЛ» — ОАО «Хантымансийскнефтегазгеология» и по шести месторождениям ОАО «Назымгеодобыча». По остальным месторождениям Роснедра приняли решение о выдаче предписаний сроком от 3 до 6 месяцев.

ЛУКОЙЛ подтверждает претензии МПР и обещает устранить их в установленные законом сроки. Участники рынка считают, что ЛУКОЙЛ был выбран в качестве очередной жертвы Олега Митволя не случайно. Новая экологическая кампания — это противовес проверкам сахалинских проектов СРП. Власти показывают, что российские и иностранные компании находятся в равных условиях. ЛУКОЙЛ — как раз подходящая структура, одна из немногих оставшихся независимыми нефтяных компаний, достойных того, чтобы продемонстрировать равноудаленность бизнеса от власти.

### РПП: наш вывод-прогноз

События последних нескольких месяцев вокруг крупнейших нефтегазовых месторождений России и их разработчиков (о чем, в частности, упоминали РПП в предыдущем выпуске) наводят аналитиков на мысль о том, что у государства, возможно, появился новый универсальный инструмент экономичес-

кой политики. Еще совсем недавно малозаметное ведомство Росприроднадзор все решительнее вмешивается в многомиллиардные экономические проекты, изменяя ход их реализации и оказывая тем самым влияние на внутри- и внешнеполитические позиции государства. Причем эффективность такого вмешательства может оказаться ничуть не меньше, а в отдельных случаях и больше, чем от привлечения традиционного механизма государственного давления на неугодные бизнес-структуры — налоговых органов.

Впервые новый контекст в действиях Росприроднадзора отчетливо проявился в 2004 г., когда МПР вдруг обнаружило, что дочернее предприятие ЮКОСа «Арктикгаз», расположенное в ЯНАО, не занимается озеленением тундры. Очевидно, таким забавным образом чиновники решили разнообразить скучную череду налоговых претензий к опальной компании.

Опробовать новую технологию государственных претензий потребовалось в том числе и для того, чтобы облегчить работу властей с иностранными компаниями. Большинство из них изначально избегали «подозрительных» схем налоговой оптимизации, а, соответственно, в отличие от отечественных компаний, государство не могло по отношению к ним использовать налоговые методы давления. Немаловажно здесь и то обстоятельство, что экологическая мотивировка претензий к транснациональным компаниям наиболее выигрышна в глазах западного общественного мнения, где сильны «зеленые» настроения. Так, в частности, практически без крупного международного скандала прошло прекращение прокачки нефти в адрес литовского нефтеперерабатывающего завода Mazeikiu nafta, контрольный пакет акций которого был продан Вильнюсом не претендовавшим на него российским компаниям, а польской PKN Orlen.

Впрочем, последние события вокруг Росприроднадзора и его замглавы Олега Митволя дают повод предположить, что проявленное чиновником рвение на ниве защиты природы оказалось избыточным.

Так, в середине октября Пресненский суд Москвы отказался рассматривать иск Росприроднадзора к МПР России об отме-

не положительной экологической экспертизы по «Сахалину-2». Стоит отметить, что сам факт подачи государственным агентством судебного иска против головного министерства является беспрецедентным и скандальным, на что вполне обоснованно было указано в мотивировке решения суда: Росприроднадзор не имеет права обращаться в суд с иском об отмене приказа другого ведомства. Ранее пресс-служба МПР сообщила, что министерство само намерено отменить свой приказ от 15 июля 2003 г. об утверждении заключения экспертной комиссии по проекту Сахалин-2, однако соответствующее решение должно вступить в силу после согласования с Ростехнадзором, который пока ответа не дал.

Другая широко разрекламированная эпопея Олега Митволя, связанная со сносом частных построек, возведенных в границах водоохранной зоны, в свою очередь выявила принципиальные противоречия между Росприроднадзором и Федеральным агентством водных ресурсов. На днях руководство последнего заявило, что незаконно возведенные в границах водоохранных зон дома отныне сноситься не будут, и такую застройку следует легализовать. Олег Митволь тут же дал ответ коллеге по министерству, заявив, что *«нельзя разрешать чиновникам легализовывать краденое, тем более что земли, на которых незаконно возведены дома, являются госсобственностью»*. При этом со стороны главы МПР Юрия Трутнева никаких разъясняющих заявлений в отношении конфликта его подчиненных не поступает.

Заметим, что скандальный обмен мнениями между руководителями двух ведомств произошел в тот же день, когда следователи МВД провели выемку документов в Росприроднадзоре, что также дало повод для рассуждений о прочности позиций руководителей этой структуры.

Сотрудники отдела по борьбе с организованной преступностью и терроризмом МВД РФ подтвердили факт изъятия документов из бухгалтерии Росприроднадзора 18 октября. По словам представителей правоохранительных органов, данные действия предпринимаются в рамках уголовного дела, не имеющего прямого отношения к Росприроднадзору и его руководству.

Однако сам факт широкого освещения федеральными каналами инцидента с визитом правоохранительных органов в

Росприроднадзор наводит на мысль, что простым совпадением это быть не может.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Есть основания полагать, что неумная активность Олега Митволя и его попытки превратиться в публичную политическую фигуру (что по статусу ему категорически противопоказано) зашли слишком далеко, и ему было дано своеобразное предупреждение. Энергетические проекты, в реализацию которых в последнее время активно вмешивался Росприроднадзор, настолько значимы, что работать здесь надо, стараясь не перегнуть палку. На них «завязаны» крупнейшие экономические и внешнеполитические партнеры России, и если начнут срывать уже подписанные контракты, за этим может последовать череда судебных исков на сотни миллионов долларов, которые, не исключено, лягут и на российский бюджет.

### **Слияние на рынке алюминия**

Заметным экономическим событием октября стало известие о создании компании «Российский алюминий» путем слияния алюминиевых и глиноземных активов РУСАЛа, занимающего третье место в мире по производству алюминия, группы «СУАЛ», входящей в десятку ведущих мировых алюминиевых производителей, и швейцарской трейдерской компании Glencore International AG.

Слияние приведет к созданию крупнейшей в мире компании по производству алюминия. Ориентировочная рыночная стоимость объединенной корпорации, по подсчетам экспертов, составит 30 млрд долл. Объединенная компания будет эдаким «алюминиевым «Газпромом» — мировым лидером в своей области. Второй прецедент такого рода в России.

Сейчас РУСАЛ занимает третье место по объемам производства среди крупнейших мировых производителей алюминия, уступая корпорациям Alcoa и Alcan. По итогам 2005 г. компания Дерипаски добыла 5,7 млн т бокситов. Объем производства глинозема и алюминия составил 3,9 млн т и 2,7 млн т соответствен-

но. Выручка компании за 2005 г. достигла 6,6 млрд долл. На долю РУСАЛа приходится 75% российского алюминия и 8,5% мирового. СУАЛ, шестая алюминиевая компания мира, — 25% российского алюминия, свыше 1 000 000 т в год.

Объединенная компания будет производить около 4 млн т алюминия и 11 млн т глинозема в год. Это будет самая крупная алюминиевая компания мира (для сравнения: Alcoa и Alcan — две другие крупнейшие компании мира — производят по 3,5 млн т каждая). Через 3–4 года компания планирует увеличить производство алюминия до 5–5,5 млн т в год, инвестируя ежегодно 3–3,5 млрд долл. Понятно, что такое событие далеко выходит за рамки проблем отрасли, а тем более частных интересов основных владельцев РУСАЛа и СУАЛа.

По договоренности между сторонами председателем совета директоров объединенной алюминиевой корпорации станет президент СУАЛа Брайан Гилбертсон. Генеральным директором корпорации будет назначен глава РУСАЛа Александр Булыгин. Совет директоров будет состоять из 12 человек, шесть из которых будут представлять РУСАЛ, двое — СУАЛ, один — Glencore и двое будут независимыми директорами.

### *РПП: наш вывод-прогноз*

Образование компании «Российский алюминий» — в той мере, в какой эта акция укладывается в русло российской стратегии формирования «национальных корпоративных лидеров», способных играть ведущую роль в масштабах мировой экономики, — имеет и определенную имиджевую составляющую, особенно значимую на фоне предшествующей неудачи с объединением Северстали и Arcelor. Очевидно в то же время, что Glencore находится в иной весовой категории, значительно уступая Arcelor. Скорее здесь речь идет об успешном личном проекте Дерипаски и Вексельберга по консолидации де-факто контролируемых российским капиталом алюминиевых мощностей. Этим можно, в частности, объяснить отсутствие сопротивления объявленной сделке со стороны зарубежных государственных и транснациональных конкурентов, как это имело место в случае с

неудачным проектом Мордашова и другими подобными инициативами, в большинстве случаев завершившимися ничем.

На днях было объявлено о поглощении британско-голландской сталелитейной компании Corus индийской компанией Tata Steel. Сумма сделки — 8,1 млрд долл. Как сообщалось ранее, интерес к Corus проявляла российская «Северсталь». Представители «Северстали» отказались комментировать новости о поглощении Corus.

Создание сверхмощных компаний путем слияния — одно из главных направлений мировой экономики. В 2005 г. по сравнению с 2004-м объем глобальных объявленных сделок по консолидации вырос почти на 40% и составил 2860 млрд долл. Если «молодые волки» российского капитализма хотят выжить в этом беспощадно-дарвиновском мире, у них единственный выход — следовать тем же правилам. Но делать это быстрее и активнее своих западных партнеров.

Второй очень важный момент очевиден. Речь идет о диверсификации российской экономики. В списке 500 крупнейших компаний мира, составляемом «Форбс», теперь будет уже восемь наших компаний. Четыре нефтегазовых («Газпром», «ЛУКОЙЛ», «Роснефть», «Сургутнефтегаз»), а также Сбербанк, РАО «ЕЭС», «Норникель» и объединенная алюминиевая. А если успешно пройдут планы объединения ряда российских металлургических концернов на базе «Евраза» под патронажем Романа Абрамовича, то добавится, быть может, и девятая — металлургическая.

Без громких слов и «торжественных обещаний» российская экономика по факту перестает быть только нефтегазовой. С этим и связана куда большая ее устойчивость.

**РОССИЙСКИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАКТИКИ**  
Ежемесячный аналитический бюллетень

Выпуск 7

(октябрь 2006 г.)

*Наш адрес: E-mail: [frpc@cea.ru](mailto:frpc@cea.ru)*

*Сдано в набор 31.10.06 г.*

*Подписано в печать 02.11.06 г.*

*Формат 60 × 90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печ. л. 2,5.*

*Отпечатано в ООО «Немчиновская типография»*

*Тираж 500 экз. Заказ №.*