

Фактор новой власти Саудовской Аравии в саудовско-американских отношениях. «Саудовское Видение-2030»

DOI 10.22394/1726-1139-2017-8-162-168

Виноградов Роман Федорович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Аспирант кафедры международных отношений
vinromfed@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается политика нового правительства Саудовской Аравии, направленная на диверсификацию экономики страны, и ее влияние на саудовско-американские отношения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Саудовская Аравия, Соединенные Штаты, нефть, энергетика, Саудовское Видение-2030, изменение климата, король Салман, Мухаммед бин Салман, Барак Обама

Vinogradov R. F.

Factor of ingoing administration of Saudi Arabia in the Saudi-American relations. Saudi Vision 2030

Vinogradov Roman Fedorovich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate Student of the Chair of International Relations
vinromfed@mail.ru

ABSTRACT

This article scrutinizes new Saudi Arabian governments policy towards domestic economy aimed at diversification and it's influence on Saudi-American relations.

KEYWORDS

Saudi Arabia, USA, oil, energy, Saudi Vision 2030, climate change, king Salman, Mohammed bin Salman, Barack Obama

Страх снижения мирового спроса на углеводороды всегда таился в саудовском руководстве. Когда Барак Обама стал президентом США, он многократно усилился, хотя саудовцы по-прежнему демонстрировали наигранный оптимизм. Министр нефти Саудовской Аравии Али аль-Наими в начале 2009 г. даже выражал уверенность в том, что альтернативные источники энергии не приведут к снижению уровня потребления нефти по причине стремительного роста глобального спроса, особенно в Китае и Индии [13].

Еще в 2007 г. в рамках конференции ООН по изменению климата на индонезийском острове Бали немецкая группа German Watch признала США и Саудовскую Аравию странами, хуже всего борющимися с глобальным потеплением. Сами составители отчета объяснили предпоследнее место США в «климатическом рейтинге» размерами экономики, в то время как в Саудовской Аравии были зафиксированы стабильно высокий показатель роста выбросов парниковых газов и от-

сутствие экологической политики¹. Решительность администрации Барака Обамы в вопросах борьбы с изменениями климата стала причиной дополнительного давления на правительство Королевства, которое считало экологические инициативы потенциальной угрозой для экономической стабильности страны.

Саудовцы наглядно продемонстрировали свое отношение к вопросам изменения климата в преддверии и в ходе климатического саммита в Копенгагене в 2009 г. Эр-Рияд чрезмерно долго вырабатывал свою позицию в ходе подготовки к саммиту, чем едва не сорвал его проведение. Министр нефти страны Али аль-Наими относился к саммиту крайне критично. «Спросите любого саудовца, — говорил он, — все они думают, что Саудовскую Аравию попросят оплатить счет за изменение климата»². Главный саудовский переговорщик по вопросам климата доктор Мухаммед аль-Саббан, объясняя медлительность в выработке национальной позиции, также ссылаясь на приоритет национальных интересов и говорил о том, что «правительство Эр-Рияда беспокоится об окружающей среде, но также беспокоится и о своих гражданах»³.

Саудовцы больше всего опасались, что при наложении дополнительных обязательств и ограничений на нефтегазовый сектор, их страна рискует не воплотить в жизнь свои планы по диверсификации экономики. Посол США в Эр-Рияде Джеймс Смит в своей дипломатической ноте министру энергетики США Стивену Чу отмечал обеспокоенность правительства Королевства перспективами спроса на нефть и ее глобального производства, а также указывал на его боязнь опоздать с диверсификацией экономики страны и достижением целей развития⁴.

Из этой дипломатической ноты, размещенной на сайте Wikileaks, также следовало, что саудовские лидеры «были застигнуты врасплох силой американских заявлений об их желании двигаться в сторону пост-углеродной экономики и окончании зависимости от импортированной нефти». По словам посла, тревога саудовцев усилилась, когда они почти закончили свой проект стоимостью 100 млрд долл. по расширению своих производственных мощностей до 12,5 млн б/с. «Саудовские лидеры забеспокоились, что эта нефть может никогда не понадобиться», — писал Смит [13].

Саммит в Копенгагене в 2009 г. не привел к какому-либо связующему соглашению, однако по его итогам стало очевидно, что вопросы изменения климата стали настоящей фобией саудовцев. Они возмущались американцами, поскольку те, по их мнению, принимали решения «без консультации с их друзьями». Американцы своими действиями создавали причины для дополнительных подозрений у официальных лиц Саудовской Аравии. Старший советник правительства Саудовской Аравии Фаваз Аль-Алами, выражая недовольство позицией американцев, заявил о недостатке уверенности Эр-Рияда в том, что США все еще являются их партнером в принятии решений⁵.

Джеймс Смит охарактеризовал саудовцев как «обструкционистов» и «шизофреников» в вопросах изменения климата: «запуская проекты по солнечной энергетике и сокращению выбросов диоксида углерода внутри страны, они препятствуют многосторонним переговорам за границей». Пытаясь объяснить эту «шизофреническую позицию», он отмечал, «что саудовское правительство еще не полностью осознало значение и возможные последствия договора по изменению

¹ Саудовская Аравия и США не боятся изменения климата [Электронный ресурс] // Коммерсант. ru. 2007. 8 декабря. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/834116> (дата обращения: 08.03.2017).

² US embassy cables: Saudi Arabia fears missed trick on Copenhagen climate accord // TheGuardian. December 3, 2010 [Electronic resource]. URL: <https://www.theguardian.com/world/us-embassy-cables-documents/248643> (date of the address: 08.03.2017).

³ US embassy cables: Saudi Arabia fears missed trick on Copenhagen climate accord.

⁴ Там же.

⁵ US embassy cables: Saudi Arabia fears missed trick on Copenhagen climate accord.

климата, поскольку оно может не совсем полно понимать различные сценарии спроса в будущем»¹.

Однако публично американцы предпочитали более сдержанный тон в отношении позиции Королевства по отношению к вопросам изменения климата. После встречи министра энергетики США Стивена Чу с официальными лицами энергетической отрасли Саудовской Аравии в феврале 2010 г., он высказался за долгосрочное партнерство США и Саудовской Аравии и поиск путей, следуя которым две страны могли бы наладить взаимодействие в области диверсификации энергетического комплекса и по вопросам изменения климата².

Король Салман пришел к власти в сложный для Королевства период, когда цены на нефть были гораздо ниже тех, что были заложены в бюджет 2015 г. Указами нового короля почти сразу была изменена схема наследования, в результате чего последний и самый младший из ныне живущих сыновей основателя Королевства Абдул-Азиза принц Макрин был лишен статуса кронпринца. В апреле 2015 г. король Салман назначил своего племянника принца Мухаммада ибн Наифа наследным принцем, а своего сына принца Мухаммада ибн Салмана — заместителем наследного принца. Первый из них, возглавляя Министерство внутренних дел, был удостоен должности председателя Совета по вопросам политики и безопасности. Второй занял посты министра обороны, генерального секретаря королевского суда и председателя Совета по экономическим вопросам и развитию.

Кронпринц Мухаммед бин Найеф известен тем, что почти не дает интервью и не появляется на камерах, предпочитая работать без привлечения к себе лишнего внимания. Известно, впрочем, что сегодня он руководит борьбой с Аль-Каедой и ИГИЛ внутри Королевства, а недавно отвечал за безопасность хаджа в Мекку в 2015 г., который был омрачен несчастными случаями, являлся вдохновителем казни приговоренных террористов в январе 2016 г.³

Третье лицо в государстве — наследный кронпринц Мухаммед бин Салман, напротив, фигура крайне заметная, энергичная и амбициозная. Будучи министром обороны и главой Совета по экономическим вопросам и развитию, он имеет неофициальный статус главного дипломата страны и председательствует в комитете по экономической и энергетической политике. Он является мотором и архитектором амбициозного плана социально-экономических реформ Королевства «Саудовского Видения-2030», стоит за созданием исламской военной коалиции по борьбе с терроризмом и в целом появляется в новостях, связанных с Саудовской Аравией, чаще, чем любой другой представитель королевской семьи.

Различия между двумя основными помощниками короля Салмана становятся причиной спекуляций и большого количества обсуждений среди экспертного сообщества. Некоторые исследователи саудовской внутренней политики предрекают бин Найефу судьбу снятого с поста кронпринца Макрина с последующим продвижением Мухаммеда бин Салмана до главного претендента на престол [2], в то время как другие видят в нем серого кардинала правительства Саудовской Аравии [11].

Однако наиболее значимым событием среди многочисленных перестановок в правительстве Королевства считается увольнение Али аль-Наими, который на протяжении 20 лет занимал пост министра нефти страны и определял нефтяную политику Королевства. После смерти Абдаллы в январе 2016 г. король Салман оставил Наими

¹ Там же.

² Readout of Energy Secretary Chu's Meetings in Riyadh, Saudi Arabia // U. S. Department of Energy. February 22, 2010 [Electronic resource]. URL: <https://energy.gov/articles/readout-energy-secretary-chus-meetings-riyadh-saudi-arabia> (date of the address: 08.03.2017).

³ Prince Mohammed bin Nayef bin Abdulaziz Al-Saud // Saudi-US Relations Information Service [Electronic resource]. URL: <http://susris.com/officials/prince-mohammed-bin-nayef-bin-abdulaziz-al-saud/> (date of the address: 08.03.2017).

министром нефти, чтобы продемонстрировать преемственность в политике Саудовской Аравии в переходный период. Проработав основной этап переходного периода при новом правительстве, Али аль-Наими уступил свою должность Халиду аль-Фалиху, также бывшему президенту Saudi Aramco, который пообещал продолжить курс, намеченный его предшественником. В итоге Аль-Фалих стал главой вновь созданного Министерства энергетики, индустрии и минеральных ресурсов, сформированного из Министерства энергетики, индустрии и минеральных ресурсов, Министерства воды и электричества и Министерства коммерции и инвестиций [8].

Джон Б. Альтерман, директор Ближневосточной программы центра стратегических и международных исследований при Джорджтаунском университете США, считает, что увольнение Али аль-Наими не связано непосредственно с его личностью, поскольку Халид Аль-Фалих поддерживал курс своего предшественника. И хотя факт увольнения Али аль-Наими удивил многих западных экспертов, Альтерман полагает, что это еще одно подтверждение амбиций нового короля и наследного кронпринца Мухаммеда бин Салмана, который этим решением упрочил контроль над нефтяным сектором ради воплощения намеченных реформ [1].

В интервью американскому The Economist в январе 2016 г. Мухаммед бин Салман заявил, что в планы по реформе экономики Королевства входит введение НДС на энергетический сектор страны, приватизация в сферах здравоохранения, образования, военной сфере и среди некоторых госкомпаний ожидается. Он также рассказал о планах диверсифицировать другие сектора промышленности, в частности, горнодобывающую промышленность, которая должна впоследствии предоставить тысячи новых рабочих мест и снять напряжение с государства. По мнению бин Салмана, Королевство обладает массой неиспользованных активов, в первую очередь обширными территориями, которые планируется надлежащим образом использовать для извлечения дополнительной прибыли в казну¹.

В апреле 2016 г. Мухаммед бин Салман представил новый амбициозный план по выходу страны от нефтяной зависимости и созданию более диверсифицированной экономики, который получил название «Саудовское Видение-2030»². Основной задачей этого плана было названо снижение уязвимости Саудовской Аравии от падения доходов с продажи нефти и уменьшение дефицита бюджета страны. Со слов бин Салмана, благодаря «Саудовскому Видению-2030» роль частного сектора в экономике страны должна увеличиться с 40 до 60%, уровень безработицы упадет с 11 до 7,6% при постепенном увеличении роста доходов от ненефтяных секторов [5].

Для воплощения этого плана в мае 2016 г. король издал 51 указ по реструктуризации правительства, которая включала в себя, в том числе, отставку Али аль-Наими. Часть указов была направлена на увеличение потока туристов и паломников в Саудовскую Аравию, в частности на побуждение к паломничеству не только в период Хаджа, но и в остальное время. Новый документ определяет ряд важных реформ, направленных не только на экономику Саудовской Аравии, но и на расширение отношений между государством и обществом. Эксперты отмечают, что таких масштабных реформ в Саудовской Аравии не проводилось с самого момента ее основания [5].

Основным пунктом плана «Саудовского Видения-2030» является движение Saudi Aramco к большей открытости для иностранных инвестиций посредством частичной приватизации. «Саудовское Видение-2030» предполагает продажу 5% акций Saudi Aramco, в то время как оставшаяся часть перейдет в инвестиционный фонд стра-

¹ Transcript: Interview with Muhammad bin Salman // The Economist. January 6, 2016 [Electronic resource]. URL: http://www.economist.com/saudi_interview (date of the address: 08.03.2017).

² Саудовское «Видение-2030»: Эр-Рияд озвучил план по снижению экономической зависимости от нефти // RT. 2016. 26 апреля [Electronic resource]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=UfTdMLi3KKQ> (date of the address: 08.03.2017).

ны, впервые создав значительный по размерам Фонд национального благосостояния. Таким образом, саудовцы намерены уходить от практики хранения своих сбережений в американских гособлигациях: подхода, который не приносил значительной прибыли, но при этом был наименее рискованным [7].

Теперь же саудовцы решили пойти по пути Кувейта, который стал первой страной Персидского залива, создавшей Фонд национального благосостояния в 1950 г. Предполагается, что благодаря новому плану развития страны Фонд национального благосостояния Саудовской Аравии пополнится на 2 трлн долл., компенсируя тем самым последствия падения цен на нефть [12].

Мухаммед Эль-Ериан, ведущий экономический консультант финансовой корпорации Allianz, председатель совета президента США по глобальному развитию при Обаме выделяет три главных направления «Саудовского Видения-2030»:

- увеличение нефтяных доходов за счет повышения сборов и тарифов на коммунальные и другие общественные услуги, постепенное расширение налоговой базы, повышение доходов от растущего числа туристов;
- сокращение расходов, снижение субсидий, пересмотр государственных инвестиционных программ, уменьшение расходов на закупку вооружения за рубежом;
- диверсификация активов национального богатства, повышение текущих инвестиционных доходов [4].

Директор национальной программы по энергетике и безопасности Центра стратегических и международных исследований США Сара Ладислоу считает, что темпы и уровень грядущих реформ вкуче с возможностью приватизации части государственных активов стали сюрпризом для аналитиков и инвесторов, несмотря на то, что такие слухи начали появляться еще за год до объявления реформ. Она видит в новом плане элементы поддержки и укрепления роли Саудовской Аравии в регионе, которая должна стать сердцем арабского и исламского миров, глобальным инвестиционным центром власти и узлом, связывающим Азию, Европу и Африку [8]. В то же время бывший член Комитета по иностранным делам палаты общин Великобритании Роберт Харви уничтожительно именуется амбициозный проект Мухаммеда бин Салмана еще одним фронтом экономической войны, предназначенным для демонстрации невосприимчивости Королевства к экономическому давлению, сжимающему Россию и Иран [6].

Более того, концепция «Саудовского Видения» вызывает у экспертов ряд вопросов относительно претворения намеченных планов в жизнь. Известно, что основой для «Саудовского Видения-2030» стал отчет международной консалтинговой компании McKinsey & Company, получивший название «Двигая экономику Саудовской Аравии к меньшей зависимости от нефти», подготовленный ею в декабре 2015 г. [5]. Саудовцы, в том числе сам бин Салман, не скрывают, что во многом полагаются на отчеты консалтинговых компаний в развитии государства, в том числе компании МакКинзи, с которой они успешно сотрудничают¹. Foreign Policy пишет, что саудовские бизнесмены саркастически называют Министерство планирования своей страны «Министерством МакКинзи» [3].

Профессор Брукингского института США Адель Абдель Гафар отмечает, что ни в отчете МакКинзи, ни в «Саудовском Видении-2030» не говорится, каким образом правительство будет менять образ мыслей саудовских горожан, которые уже привыкли к субсидиям, займам, бесплатным землям и государственным должностям. Он задается вопросом, как простые граждане отреагируют на эти реформы? Если правительство будет просить от жителей страны большего, то и они будут просить большего от власти [5]. На вопрос корреспондента The Economist не изменят ли реформы консервативное общество Саудовской Аравии, бин Салман ответил, что

¹ Transcript: Interview with Muhammad bin Salman // The Economist. January 6, 2016 [Electronic resource]. URL: http://www.economist.com/saudi_interview (date of the address: 08.03.2017).

у Королевства есть свои ценности, и оно их придерживается, поскольку «все меняется, но меняется органично»¹.

Так или иначе «Саудовское Видение-2030» представляет собой абсолютно новый подход саудовского правительства к реформированию экономики Королевства. Этот проект демонстрирует реальное желание правительства страны диверсифицировать экономику, чтобы с течением времени она все меньше зависела от добычи и продажи углеводородов. Саудовские лидеры начинают понимать, что их страна может остаться за бортом мировой экономики, если единственным источником их благосостояния по-прежнему будет нефть. Поскольку в Королевстве опасаются приближения пика нефти — ситуации, при которой предложение будет превышать спрос на нефть, правительство страны стремится не медлить с проведением задуманных реформ.

Для Королевства реформы и диверсификация экономики — вопрос первоочередной важности. В случае если саудовцы и дальше продолжают полагаться лишь на нефть в качестве основного источника доходов государства, то их региональные конкуренты быстро сместят их с лидирующих позиций на Ближнем Востоке. Саудовская Аравия уже начинает делить роль страны, диктующей направление развития всего региона, с Катаром, который решительно действует в роли арбитра почти во всех конфликтах в регионе. И если в 1970-е годы король Фейсал говорил, что «за короткое время страна пересела с верблюдов на кадиллаки», то, как пишет египетский политэконом, эксперт и автор книги «Саудовская Аравия: пески времени» Тарек Осман, если лидеры страны не воплотят свои планы в жизнь, то они скоро «могут снова пересестись на верблюдов» [9].

Очевидно, что изменениями в Саудовской Аравии движут в первую очередь амбиции новых правителей. Саудовские дипломаты и ученые подчеркивают, что правительство Королевства больше всего стремится защитить внутреннюю стабильность страны, окружив ее дружественными государствами, с которыми можно будет вести бизнес [7]. При этом желание и возможности лидеров Королевства наладить отношения друг с другом и с оппозицией внутри их стран также станет одним из факторов, который с наибольшей долей вероятности будет определять будущую стабильность внутри страны.

К тому времени как король Салман пришел к власти в 79 лет, он уже имел проблемы со здоровьем. В связи с этим вопросы передачи престола и внутрисемейная политика будут иметь прямое значение для развития двусторонних отношений Саудовской Аравии и США. Брюс Ридель считает, что король Салман в перспективе может снять с поста нынешнего кронпринца своего племянника Мухаммеда бин Найефа и поднять в статусе Мухаммеда бин Салмана до второго лица государства. Подобное произошло в 2015 г., когда такого статуса был лишен бывший кронпринц Макрин — без предупреждения и объяснения причин. По мнению Риделя, «старой гвардии» королевской семьи, которая считает принца Мухаммеда бин Салмана безрассудным и неопытным, это вряд ли понравится, но у них фактически не будет возможности сопротивляться. Если король назначит своего сына кронпринцем, трон проскочит целое поколение потенциальных глав государства [10].

Американцы, заполняя рынок сланцевой нефтью и забирая себе все большую долю энергетического пирога, постепенно превращаются из союзника и основного покупателя саудовских углеводородов в конкурента на энергетическом рынке. Еще одним подтверждением снижения их заинтересованности в саудовской нефти является тот факт, что ее главным покупателем уже стал Китай², являющийся традиционным глобальным соперником США.

¹ Transcript: Interview with Muhammad bin Salman (date of the address: 08.03.2017).

² Китай покупает нефть у Саудовской Аравии // НТВ. 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ntv.ru/video/186812/> (дата обращения: 08.03.2017).

Так или иначе с новым правительством и амбициозным планом, рассчитанным как минимум на 15-летнюю перспективу, Саудовская Аравия вступила в новый период своего развития. Стремясь не допустить скорого прихода «пика нефти», Эр-Рияд продолжит конфликтовать с теми странами, которые продвигают идею развития альтернативных источников энергии. К их числу относятся и Соединенные Штаты. Угроза глобального потепления представляется саудовцам куда менее опасной, чем падение спроса на их углеводороды, поэтому они всеми силами будут пытаться сохранить свою долю на рынке и продлить зависимость мировой экономики от черного золота, выигрывая время для проведения собственных глобальных социально-экономических реформ.

Литература / References

1. *Alterman J.* Saudi Change is Slow // Center for Strategic & International Studies. May 9, 2016 [Electronic resource]. URL: <https://www.csis.org/analysis/saudi-change-slow> (date of the address: 08.03.2017).
2. *Blanchard C.* Saudi-Arabia: Background and U. S. Relations — 2016 // Congressional research service. P. 11. September 20, 2016 [Electronic resource]. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33533.pdf> (date of the address: 08.03.2017).
3. *Cooper A.* Saudi Arabia's First Step Is Admitting It Has an Oil Problem // Foreign Policy. June 7, 2016 [Electronic resource]. URL: <https://foreignpolicy.com/2016/06/07/saudi-arabia-oil-addiction-vision2030-mckinsey-mohammed-bin-salman/> (date of the address: 08.03.2017).
4. *El-Erian M.* Saudi Arabia's Bold Vision for Economic Diversification // Project Syndicate. May 16, 2016 [Electronic resource]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/saudi-arabia-vision-2030-could-inspire-region-by-mohamed-a-el-erian-2016-05> (date of the address: 08.03.2017).
5. *Ghafar A.* Saudi Arabia's McKinsey reshuffle // Brookings Institution. May 11, 2016 [Electronic resource]. URL: <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2016/05/11-saudi-arabia-cabinet-reshuffle-abdelghafar> (date of the address: 08.03.2017).
6. *Harvey R.* Who's Winning the Middle East's Cold War? // Project Syndicate. June 21, 2016 [Electronic resource]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/middle-east-cold-war-oil-prices-by-robert-harvey-2016-06> (date of the address: 08.03.2017).
7. *Kinnimont J.* Saudi Arabia Faces Its Future in Vision 2030 Reform Plan // Chatham House. April 29, 2016 [Electronic resource]. URL: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/saudi-arabia-faces-its-future-vision-2030-reform-plan> (date of the address: 08.03.2017).
8. *Ladislav S., Verrastro F.* Energy Fact and Opinion: Saudi Arabia on the Move // Center for Strategic & International Studies. [Electronic resource]. URL: <https://www.csis.org/analysis/energy-fact-and-opinion-saudi-arabia-move> (date of the address: 08.03.2017).
9. *Osman T.* The Saudi Spring? // Project Syndicate. November 13, 2013. [Electronic resource]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/tarek-osman-on-saudi-arabia-as-a-constitutional-monarchy> (date of the address: 08.03.2017).
10. *Riedel B.* The Man Who Would Be King in Saudi Arabia // The Daily Beast. October 5, 2016 [Electronic resource]. URL: <http://www.thedailybeast.com/articles/2016/05/10/the-man-who-would-be-king-in-saudi-arabia.html?via=desktop&source=email> (date of the address: 08.03.2017).
11. *Riedel B.* The vanishing prince: Where has Saudi Crown Prince Mohammed bin Nayef been? // Brookings Institution. February 23, 2016 [Electronic resource]. URL: <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2016/02/23-vanishing-prince-mohammed-bin-nayef-riedel> (date of the address: 08.03.2017).
12. *Roberts D.* Shake up for the sheikhs as the oil slump hits home // Chatham House. July 2016 [Electronic resource]. URL: <https://www.chathamhouse.org/publications/twt/shake-sheikhs> (date of the address: 08.03.2017).
13. *Waldman P.* Saudi Arabia's Plan to Extend the Age of Oil // Bloomberg Markets. April 12, 2015 [Electronic resource]. URL: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-12/saudi-arabia-s-plan-to-extend-the-age-of-oil> (date of the address: 08.03.2017).